

N° 5334¹¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI

modifiant

1. la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle
2. le Code des assurances sociales
3. la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail
4. la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi
5. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant
 1. création d'un fonds de chômage;
 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet
6. la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail
7. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL
RELATIF AUX AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX**

(29.4.2005)

Par lettre en date du 27 décembre 2004, Monsieur le ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a fait parvenir à notre chambre professionnelle une série d'amendements gouvernementaux se rapportant au projet de loi modifiant

1. la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle
2. le Code des assurances sociales
3. la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail
4. la loi modifiée du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi
5. la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet
6. la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail
7. la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs.

*

REMARQUE PRELIMINAIRE

Dans le présent avis, la Chambre de travail ne se borne pas à commenter les amendements lui soumis par le Gouvernement, mais elle profite de l'occasion pour faire une analyse de la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle, telle qu'elle sera modifiée par le projet de loi 5334 en instance et les amendements y relatifs. Les observations se réfèrent au texte coordonné comprenant la loi du 25 juillet 2002, le projet de loi 5334 et les amendements gouvernementaux y relatifs. Dans ce qui suit, la Chambre de travail rappelle également quelques-unes de ses observations déjà faites dans son avis du 4 mai 2004 relatif au projet de loi cité ci-dessus.

Elle rend également attentif à la nécessité de réformer la loi du 21 décembre 2004 modifiant 1. le Code des assurances sociales; 2. la loi modifiée du 24 mars 1989 sur le contrat de travail, en raison du fait qu'il y a une interdépendance évidente entre cette loi et le projet de loi concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle.

*

ANALYSE DES ARTICLES

Chapitre 1. – *Le reclassement des travailleurs incapables à exercer leur dernier poste de travail*

Ad article 1er

Notre chambre constate que la loi lie le reclassement interne à une incapacité d'exercer le poste de travail ou encore à une période étendue de congé de maladie.

La loi devrait cependant également prévoir les cas d'une maladie évolutive où il n'y a pas forcément interruption du travail (sclérose en plaques p. ex.), de façon à ne pas exclure ces travailleurs du bénéfice de la loi.

En outre devrait-elle également inclure dans le cercle de bénéficiaires les demandeurs d'emploi inscrits à l'Administration de l'emploi.

Pour ce qui est du 3e alinéa de l'article 1er, notre Chambre demande qu'il ne soit pas procédé à un découpage des administrations de l'Etat ayant pour but d'éviter des reclassements internes. L'Etat devait au contraire être considéré comme une administration unique dans laquelle il est procédé à des reclassements internes.

La Chambre de travail est d'avis qu'il faut éviter de prévoir uniquement deux taux de réduction du temps de travail à partir d'un certain degré d'incapacité de travail (50% et 75%), et qu'il faut au contraire conférer à la Commission mixte la mission de constater la capacité résiduelle du travailleur.

Ad article 2

En ce qui concerne le respect des quotas d'occupation des travailleurs à capacité réduite prévus à l'article 10 de la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées, la Chambre de travail insiste sur le cas du reclassement de travailleurs qui ont déjà le statut de travailleur handicapé, et qui risquent de ne pas pouvoir bénéficier d'un reclassement interne avec le motif que le quota serait respecté. Notre chambre demande que la Commission mixte doive pouvoir vérifier si le quota est véritablement respecté et si le travailleur bénéficiant d'un reclassement n'est pas déjà un travailleur ayant le statut de travailleur handicapé. Ici, comme dans d'autres dispositions de cette loi, la souplesse doit prévaloir, et non les automatismes.

Au sujet du paragraphe (3) de cet article, la Chambre de travail demande de prévoir l'obligation pour les employeurs d'avancer l'indemnité compensatoire qui leur serait remboursée ensuite par le Fonds pour l'emploi, à l'instar de ce qui se fait en matière de préretraite. Actuellement, les travailleurs en question doivent parfois attendre de 3 à 4 mois avant de toucher leur indemnité, ce qui peut être à l'origine de situations financières difficiles. L'avance de l'indemnité compensatoire éviterait en outre des procédures administratives comme l'établissement de 2 cartes d'impôt pour le travailleur et l'obligation de remplir une déclaration fiscale.

Notre chambre rappelle en outre sa revendication d'adapter l'ancienne rémunération non seulement à l'évolution de l'indice des prix, comme prévu, mais aussi à l'évolution des salaires en vertu de la convention collective, ou, à défaut, à l'ajustement en matière de pensions.

La Chambre note que l'amendement gouvernemental No 1 prévoit que l'aide au réemploi et l'aide à la mobilité géographique ne sont pas prises en considération pour le calcul de l'ancienne rémunération. Elle demande de spécifier expressément que ces aides doivent rester acquises au travailleur bénéficiant d'un reclassement interne pendant la période prévue, s'il remplit les conditions afférentes.

Ad article 3

En matière de dispense de l'obligation de l'employeur de reclasser un travailleur en raison de préjudices graves causés à l'entreprise, la Chambre de travail demande qu'un règlement grand-ducal détermine les modalités de constatation d'un préjudice grave.

Notre chambre note en effet que les entreprises ne sont pas lésées financièrement par cette loi, bien au contraire. L'entreprise paie uniquement une partie du salaire du nouveau poste, qui est souvent rémunéré à un salaire inférieur à l'ancienne rémunération du travailleur. Elle peut cumuler la bonification d'impôt en cas d'embauchage d'un chômeur et les aides en cas d'embauchage d'un travailleur handicapé. En outre, il y a moins de risque d'une hausse des cotisations sociales, puisque c'est le Fonds pour l'emploi qui prend en charge l'indemnité compensatoire, au lieu du paiement d'une pension d'invalidité par la caisse de pension.

Pour ce qui est du dernier alinéa du paragraphe (3), la constatation du refus de l'employeur de procéder au reclassement interne, décidé par la Commission mixte, par un agent de l'Administration de l'emploi (ADEM), chargé à cet effet par le directeur de l'Administration de l'emploi, peut causer certaines difficultés en pratique. Qui peut en effet faire appel à l'ADEM pour envoyer un agent sur place et que se passe-t-il s'il y a un différend, si l'employeur et l'agent de l'ADEM prétendent que le travailleur ne s'est pas présenté auprès de l'entreprise alors que le travailleur dit le contraire?

Ad article 5

Si le travailleur ne peut pas être placé sur le marché du travail au terme de la durée légale du paiement de l'indemnité de chômage, durée de prolongation comprise, il bénéficie d'une indemnité d'attente dont le montant correspond à la pension d'invalidité à laquelle il aurait eu droit. La Chambre de travail demande que cette indemnité soit nommée „pension d'invalidité“ en vue de permettre la comparabilité de la prestation au niveau européen pour des travailleurs migrants et frontaliers qui ont des carrières mixtes et qui risquent que l'indemnité d'attente pourrait ne pas être reconnue.

En outre, le fait de rebaptiser l'indemnité d'attente en pension d'invalidité permettrait également à la Sécurité sociale luxembourgeoise de prendre en compte des périodes d'assurance accomplies à l'étranger lors du calcul de la prestation.

De l'avis de notre chambre, il n'y a aucune raison pour renoncer à l'appellation de pension d'invalidité, puisque, après la période maximale d'indemnisation en matière de chômage, les deux conditions prévues par l'article 187 CAS (être empêché d'exercer la profession exercée en dernier lieu ou une autre occupation correspondant à ses forces et aptitudes) sont bien remplies.

Pour les reclassements externes, la loi devrait en outre prévoir des critères d'emploi appropriés, comme ceci est le cas en matière de chômage (Zumutbarkeitsklausel).

Ad article 6

Le 1er alinéa de cet article dispose que la Commission mixte ne peut décider un nouveau reclassement d'un travailleur endéans l'année suivant la décision de reclassement précédente. Notre chambre estime cependant qu'un reclassement doit toujours pouvoir être possible en cas d'aggravation substantielle, mais aussi en présence d'une amélioration de l'état de santé du travailleur.

De toute façon, la Commission mixte devrait avoir la mission de suivre de manière régulière l'évolution des travailleurs reclassés.

Pour ce qui est de l'information par le travailleur du Service des travailleurs à capacité de travail réduite de l'ADEM en cas de cessation de la relation de travail, notre chambre insiste sur la nécessité d'instruire le travailleur le plus complètement possible quant à ses droits et obligations dans tout ce qui touche à l'exécution de la présente loi.

Pour des raisons de cohérence, le délai de 20 jours ouvrables dans lequel l'information doit avoir lieu devrait être porté à 40 jours, puisque ceci est le délai de recours applicable en matière de Sécurité sociale.

Notre chambre demande de veiller à la cohérence de ce texte de loi avec d'autres législations en matière de santé au travail, et notamment l'article 19 de la loi du 17 juin 1994 sur les services de santé au travail, qui dispose ce qui suit :

„Si un travailleur reprend son travail après une absence ininterrompue de plus de six semaines pour cause de maladie ou d'accident, l'employeur est tenu d'en avertir le médecin du travail. Le médecin peut soumettre le travailleur à un examen médical ayant pour but d'apprécier son aptitude à reprendre son ancien emploi ou de déterminer l'opportunité d'une mutation, d'une réadaptation ou d'une adaptation du poste de travail.“

Chapitre 2. – La Commission mixte

Ad article 10

Au sujet de l'amendement No 5, qui dispose que la Commission mixte peut déléguer certaines de ses compétences dans le cadre de l'instruction des dossiers à des fonctionnaires du service des travailleurs à capacité de travail réduite de l'ADEM, la Chambre de travail est d'avis qu'un règlement grand-ducal devrait spécifier ces compétences.

En outre estime-t-elle nécessaire que le règlement grand-ducal prévu devrait être rédigé dans le souci d'un fonctionnement efficace et rapide de la Commission mixte. Ainsi, les dossiers où la décision est positive et qui ne sont pas susceptibles d'être à l'origine d'un litige devraient être évacués rapidement sans passer nécessairement par la commission.

Ad article 11

Au sujet de cet article, qui est un des plus importants de la loi, la Chambre de travail a les observations suivantes à formuler:

- le 1er alinéa du paragraphe (1) dispose que la Commission mixte est saisie par le Contrôle médical de la sécurité sociale, sans préciser qui saisit le Contrôle médical. Cet article ne devrait-il pas se référer aux alinéas 2 et 3 de l'article 14 CAS tel qu'il a été modifié par le point 3° de l'article I de la loi du 21 décembre 2004 modifiant 1. le Code des assurances sociales; 2. la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail et qui dispose:

„Toutefois l'indemnité pécuniaire de l'assuré n'est plus accordée après dix semaines d'incapacité de travail au cours d'une période de référence de vingt semaines à moins que l'assuré ne présente un rapport médical circonstancié, établi par son médecin traitant, et justifiant de l'avis du Contrôle médical de la sécurité sociale le maintien du droit au-delà de cette échéance. Les statuts peuvent préciser les modalités d'application du présent alinéa, adapter les périodes de référence et reporter cette échéance.“

Notre chambre se prononce en faveur de la possibilité d'une saisine directe par le travailleur et elle rappelle qu'en matière de Sécurité sociale, chaque assuré a normalement le droit de faire une demande auprès des organismes;

- le projet de loi est muet sur ce qui se passe s'il y a des avis contradictoires du Contrôle médical et du service de santé au travail. Le médecin du Contrôle médical peut en effet arrêter toute procédure s'il conclut que le travailleur est capable d'exercer son dernier poste de travail.

D'autre part, si le service de santé au travail conclut à la capacité de travailler, il informe la Commission mixte. Que se passe-t-il ensuite? Le travailleur ne sait rien sur sa situation et ne peut pas exercer un droit de recours contre une décision qui n'a pas eu lieu. Notre chambre ne peut en aucun cas souscrire à une telle politique. Elle demande l'obligation d'informer la personne intéressée à tous les stades et de lui permettre de contester les décisions;

- en ce qui concerne le paragraphe (5) de cet article, l'amendement No 7 prévoit que la Commission mixte **examine** endéans les 40 jours de sa saisine les dossiers. Notre chambre se prononce par contre en faveur d'un délai précis dans lequel la commission doit **rendre une décision** sur le dossier afin de ne pas laisser le travailleur dans l'insécurité prolongée.

En résumé de ses commentaires relatifs à l'article 11 concernant la nouvelle procédure d'invalidation, la Chambre de travail demande avec vigueur que la loi assure

- *que personne ne soit orienté contre sa volonté vers une procédure d'incapacité de travail;*
- *que chaque travailleur ait un droit de recours contre les décisions prises à chaque stade de la procédure.*

Ad article 12

Pour ce qui est de l'exécution de la décision de la commission mixte, notre chambre demande de prévoir un certain délai consécutif à la notification (5 jours par exemple) pour permettre surtout aux travailleurs frontaliers (retards possibles en matière de courrier) d'éviter des absences non excusées.

Chapitre 3. – Modifications du Code des assurances sociales*Ad article 13*

La Chambre de travail note que la disposition de cet article a été modifiée par le point 3° de l'article I de la loi du 21 décembre 2004 modifiant 1. le Code des assurances sociales; 2. la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

Notre chambre privilégie cependant la disposition de l'ancien alinéa 2 de l'article 14 CAS, plus favorable à l'assuré:

„La caisse de maladie doit faire procéder au plus tard dans un délai comprenant le mois de la survenance de l'incapacité de travail et les trois mois subséquents à un examen médical de l'assuré par le Contrôle médical de la sécurité sociale qui détermine si l'incapacité de travail pour cause de maladie persiste.“

La Chambre de travail demande par conséquent le rétablissement du texte original de l'article 14 CAS.

Ad article 14

Notre chambre ne peut accepter le dernier alinéa de l'article 16 CAS selon lequel les statuts peuvent imposer aux personnes ayant droit à l'indemnité pécuniaire l'observation de certaines règles sous peine d'une amende d'ordre ne dépassant pas le triple de l'indemnité pécuniaire journalière.

Elle fait savoir que les statuts sont votés par l'assemblée générale de l'Union des caisses de maladie où siègent des représentants d'assurés qui ne sont pas concernés par cette disposition (fonctionnaires, assurés bénéficiant de la continuation de paiement de leur traitement ou salaire).

Chapitre 4. – Modifications de la législation sur le contrat de travail

Notre chambre s'oppose à la possibilité que le travailleur pourrait être licencié pour faute grave pendant la période se situant entre le jour de la saisine de la Commission mixte par le Contrôle médical de la sécurité sociale et le jour de la notification de la décision de la Commission mixte. Ceci est une réduction de la protection contre le licenciement en cas d'incapacité de travail du salarié, car l'article 35, paragraphe (3) de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail interdit le licenciement également pour faute grave pendant la période d'incapacité de travail de 26 semaines.

Notre chambre se prononce aussi contre la suspension du contrat de travail en cas de recours du travailleur. Une telle mesure aurait pour conséquence de décourager les travailleurs d'exercer leur droit au recours.

Finalement, la Chambre de travail ne peut accepter la modification de l'article 32, point 3) de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, qui prévoit la cessation de plein droit du contrat de travail le jour de la notification de la décision de la Commission mixte retenant un reclassement externe. Il faudrait prévoir ici un report en cas d'introduction d'un recours du travailleur.

Chapitre 7. – Modifications de la législation portant sur l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'emploi et portant création d'une Commission nationale de l'emploi

Notre chambre salue le fait que l'amendement gouvernemental No 11 vise l'embauche d'un médecin du travail supplémentaire à l'Administration de l'emploi. Elle estime que la Commission mixte ne peut fonctionner de manière optimale qu'en présence de personnes qualifiées. A l'heure actuelle, lorsque le constat d'une capacité réduite a été fait, c'est souvent l'employeur qui décide seul de l'affectation du travailleur à un nouveau poste ou régime de travail. La Chambre de travail considère qu'il doit appartenir à la Commission mixte de décider de la capacité résiduelle du travailleur et de son affectation, suite à un bilan de compétences du travailleur à capacité réduite.

LES PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS
à apporter à la loi du 21 décembre 2004 modifiant 1. le Code
des assurances sociales; 2. la loi modifiée du 24 mars 1989 sur
le contrat de travail

Etant donné que le projet de loi sous avis est étroitement lié à la loi du 21 décembre 2004 modifiant 1. le Code des assurances sociales; 2. la loi modifiée du 24 mars 1989 sur le contrat de travail, et que les deux lois devraient entrer en vigueur à la même date, la Chambre de travail tient encore à insister sur la nécessité d'adapter la loi du 21 décembre 2004.

- D'abord, notre chambre tient à rendre attentif à la contradiction entre l'article I, point 3° de la loi du 21 décembre 2004 et son article II, point 2°.

Tandis que l'article I, point 3° a modifié l'article 14 CAS dans le sens d'une limitation du paiement de l'indemnité pécuniaire de l'assuré à 10 semaines d'incapacité de travail au cours d'une période de référence de 20 semaines, à moins que l'assuré ne présente un rapport médical circonstancié, établi par son médecin traitant, l'article 35, paragraphe (3) de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, modifié par l'article II, point 2° de la loi du 21 décembre 2004, dispose que l'*„employé privé a droit pour la fraction du mois de la survenance de l'incapacité de travail et les trois mois subséquents, au maintien intégral de son traitement et des autres avantages résultant de son contrat de travail. Dans le cas d'incapacités de travail successives entrecoupées par des journées ou périodes de reprise du travail, ce droit au maintien du traitement et des autres avantages résultant du contrat de travail ne peut être inférieur à treize semaines au cours d'une période de douze mois.“*

Notre chambre constate ici une discrimination des ouvriers puisque, en ce qui concerne l'employé privé, le maintien du traitement ne peut être inférieur à 13 semaines tandis que le paiement de l'indemnité pécuniaire de maladie de l'ouvrier peut être limité à 10 semaines.

Il s'agit également d'une contradiction entre droit de la sécurité sociale et droit du travail, étant donné que la disposition de l'article 14 CAS est limitée aux assurés bénéficiant de l'indemnité pécuniaire de maladie, alors que l'article 35, paragraphe (3), alinéa 2 de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail limite la portée de l'article 14 CAS en prévoyant une autre limite pour les seuls employés privés.

La Chambre de travail demande avec vigueur que cette discrimination soit abolie en rétablissant l'ancienne teneur de l'alinéa 2 de l'article 14 CAS qui a été plus favorable à l'ensemble des salariés:

„La caisse de maladie doit faire procéder au plus tard dans un délai comprenant le mois de la survenance de l'incapacité de travail et les trois mois subséquents à un examen médical de l'assuré par le Contrôle médical de la sécurité sociale qui détermine si l'incapacité de travail pour cause de maladie persiste.“

- Le nouvel alinéa 3 de l'article 14 CAS dispose que *„le droit à l'indemnité pécuniaire est limité à un total de cinquante-deux semaines pour une période de référence de cent quatre semaines. A cette fin sont mises en compte toutes les périodes d'incapacité de travail personnelle pour cause de maladie, de maladie professionnelle ou d'accident du travail, intervenues au cours de la période de référence qui prend fin la veille d'une nouvelle période d'incapacité de travail.“*

Cette mesure a pour but d'introduire un automatisme qui vise à limiter l'indemnisation de l'incapacité de travail du salarié, indépendamment des causes. Ainsi, cette disposition pourrait conduire à la situation suivante: un assuré a été incapable de travailler pendant une longue durée en raison d'un accident de la route par exemple. Il est entièrement guéri des blessures et devient victime d'une maladie bénigne (grippe). Si cette nouvelle et courte incapacité de travail conduit, ensemble avec la durée d'incapacité due à l'accident de la route, à une durée totale dépassant 52 semaines au cours de 104 semaines, la personne se voit retirer le droit à l'indemnité pécuniaire et, par conséquent, son contrat de travail cesse de plein droit, alors qu'elle ne souffre d'aucune réduction de sa capacité de travail (une fois la grippe passée).

Un recours contre une telle mesure ne serait même pas recevable puisqu'il s'agirait d'un automatisme parfaitement légal.

La Chambre de travail constate en outre avec stupeur que, ensemble avec la disposition de l'article 190 des statuts de l'Union des caisses de maladie¹, pour la computation de ces périodes, la période de référence peut être étendue de 52 semaines supplémentaires s'il s'agit d'incapacités de travail résultant d'une même maladie.

Cette dernière disposition est uniquement applicable pour les assurés ne bénéficiant pas de la continuation du paiement de leur rémunération, les assurés de la Caisse de maladie des employés privés et de la Caisse de maladie des employés de l'Arbed tombant dans le champ d'application des dispositions de l'article 35, paragraphe (3), alinéa 2 de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

La Chambre de travail s'oppose catégoriquement à la nouvelle computation des périodes d'incapacité de travail, qui aurait pour conséquence de jeter dans l'exclusion des travailleurs valables n'ayant commis aucune faute. Une telle mesure correspond à un retour en arrière en matière de protection contre la maladie.

Notre chambre demande que la totalisation des périodes d'incapacité de travail ne soit pas prolongée après un reclassement interne d'un travailleur. En effet, si les périodes de maladie étaient à l'origine du reclassement, il serait particulièrement injuste de les prendre en compte une nouvelle fois après le reclassement interne.

- La Chambre de travail plaide également en faveur du rétablissement des alinéas 3 et 5 de l'article 55 CAS par la limitation de la compétence en matière de prise de décisions au président et au vice-président du comité-directeur.
- Finalement, la Chambre de travail rappelle que la motion adoptée par la Chambre des députés lors des débats précédant le vote de la loi du 21 décembre 2004 invite le Gouvernement à étudier les possibilités d'une amélioration de l'affiliation des travailleurs intérimaires qui travaillent régulièrement sur le territoire luxembourgeois. En effet, l'article 14, alinéa 4 CAS, qui a introduit un stage de 6 mois pour permettre la continuation du paiement de l'indemnité pécuniaire après la désaffiliation de l'assuré, peut être à l'origine de cas de rigueur.

Luxembourg, le 29 avril 2005

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Henri BOSSI

¹ **Art. 190.** Au début de chaque période d'incapacité de travail, les périodes de maladie éventuelles du chef d'une même maladie pendant les cinquante-deux semaines précédentes sont mises en compte pour la computation de la durée de cinquante-deux semaines prévues à l'article 14, alinéa 2 du code des assurances sociales.

Si la date résultant de la computation rétroactive de cinquante-deux semaines coïncide avec une période d'incapacité de travail due à la même maladie, ladite période est mise en compte pour sa totalité.

L'appréciation de savoir s'il s'agit ou non d'une incapacité de travail due à la même maladie est de la compétence du contrôle médical de la sécurité sociale.

