



CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2010-2011

RM/vg

Commission des Pétitions

Procès-verbal de la réunion du 25 janvier 2011

ORDRE DU JOUR :

1. 6214 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2009-2010)
 - Rapporteur : Monsieur Camille Gira
 - Echange de vues avec Monsieur le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale et Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration sur la question du reclassement interne et externe des personnes malades ou accidentées
2. Recommandation n°44 relative au délai de prescription extinctive de droit commun
 - Examen de la recommandation
3. Résolution de la Confédération européenne des syndicats (CES) sur la gouvernance économique et sociale
 - Examen de la résolution

*

Présents : M. Marc Angel, M. André Bauler, M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Fernand Diederich, M. Félix Eischen, Mme Marie-Josée Frank, M. Camille Gira, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, M. Mill Majerus, M. Marcel Oberweis (remplaçant Mme Christine Doerner),

M. Mars Di Bartolomeo, Ministre de la Santé, Ministre de la Sécurité sociale,

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration,

M. Joseph Faber, du Ministère du Travail et de l'Emploi,

Mme Madeleine Weisgerber, de l'Agence pour le développement de l'Emploi (ADEM),

Mme Toinie Wolter, de l'Inspection générale de la Sécurité sociale,

M. Jean-Paul Bever, Mme Rachel Moris, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Camille Gira, Président de la Commission

*

1. 6214 Débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur (2009-2010)

Après quelques paroles de bienvenue, Monsieur le Président explique que la Commission des Pétitions est chaque année chargée d'organiser un débat d'orientation sur le rapport d'activité du Médiateur. Dans ce contexte, elle a constaté que le Médiateur a consacré une partie importante de son rapport à la problématique du reclassement professionnel. De même, il a publié la recommandation n°38 relative aux décisions susceptibles de recours dans le cadre de la procédure de reclassement de travailleurs incapables d'occuper leur dernier poste de travail. Les membres de la Commission ont donc souhaité s'entretenir avec Monsieur le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale et avec Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration, afin de connaître leur prise de position en la matière.

De l'exposé des représentants gouvernementaux et de l'échange de vues subséquent avec les membres de la commission parlementaire, il y a lieu de retenir les points suivants :

Procédure de reclassement

La Commission des Pétitions se déclare consciente du fait que la procédure de reclassement de salariés déclarés inaptes à occuper leur dernier poste de travail est extrêmement complexe et qu'elle comporte de nombreuses contraintes. Les représentants gouvernementaux donnent à considérer que le système luxembourgeois, qui en tant que tel n'est pas remis en cause, est un système généreux envers le salarié. Ils signalent en outre que les statistiques concernant le reclassement sont en augmentation rapide et que les reclassements externes représentent environ les deux tiers du chiffre global.

Après avoir succinctement résumé les critiques du Médiateur relatives à la procédure de reclassement, Messieurs les Ministres informent les membres de la Commission des Pétitions qu'un avant-projet de loi portant réforme de la législation sur la réinsertion professionnelle est en cours d'élaboration par le Ministère du Travail et de l'Emploi et par le Ministère de la Sécurité sociale. Ce texte, qui tiendra largement compte des critiques formulées par le Médiateur, devrait pouvoir être engagé dans la procédure législative dans les prochains mois. Il aura, entre autres, pour objectif :

- l'accélération de la procédure de reclassement, notamment par la saisine concomitante des Services de Santé au travail et de la Commission mixte afin de raccourcir la durée de l'instruction du dossier ;
- la mise en place de mécanismes permettant d'encourager les salariés aptes au reclassement à revenir sur le marché du travail. A l'heure actuelle, si le salarié en reclassement externe accepte un nouvel emploi, il perd son statut de reclassé et se retrouve ainsi potentiellement dans une situation d'insécurité. L'avant-projet de loi prévoit dans ce contexte la création d'un statut spécifique du travailleur reclassé avec maintien de ce statut pour le salarié subissant un échec dans son reclassement externe ;
- l'introduction d'une réévaluation périodique de la capacité de travail des salariés reclassés en vue soit de leur réinsertion, soit de leur admission éventuelle à la pension d'invalidité. Cette réévaluation aura également comme but de faciliter le retour éventuel de ces personnes sur le marché du travail.

Messieurs les Ministres évoquent en outre leur volonté de modifier la proportion entre le reclassement externe et le reclassement interne, en privilégiant bien entendu les reclassements internes qui, comme évoqué ci-dessus, ne représentent à l'heure actuelle qu'environ un tiers des cas. Il faut cependant savoir que le reclassement interne n'est souvent pas possible dans les faits, certaines PME n'ayant pas de poste disponible pour reclasser en interne un salarié. Dans ce contexte et suite à une remarque afférente, il est procédé à un bref échange de vues concernant les statistiques de reclassement interne ou externe au sein de la Fonction publique au sens large. Les représentants gouvernementaux expliquent que le principe est le reclassement interne, et ce sur base de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle qui dispose notamment que « *le reclassement interne consiste, (...), en ce qui concerne le secteur public, dans un reclassement au sein de l'administration ou du service public d'origine de l'agent, éventuellement à un autre poste ou à un autre régime de travail* ». Ce principe connaît cependant des exceptions, au regard de difficultés pratiques qui peuvent survenir sur le terrain.

Est également évoquée la question de l'adaptation du poste de travail au travailleur plutôt que celle du travailleur au poste de travail. Sur base de quelques exemples précis, les différents intervenants conviennent que chaque situation est différente et qu'il est difficile de tirer des conclusions générales en la matière. Il faut simplement veiller à ce que le système reste suffisamment flexible, en prenant en compte les situations personnelles d'âge et de formation de chaque salarié.

La réflexion sur le reclassement de salariés déclarés inaptes à occuper leur dernier poste de travail ne doit pas être confondue avec celle concernant le contrôle du remplissage du taux de travailleurs handicapés. Pour rappel, la loi du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées prévoit que tout employeur du secteur privé occupant au moins 25 salariés est tenu d'employer à temps plein au moins un travailleur reconnu comme travailleur handicapé. Suite à une question afférente, les représentants gouvernementaux informent qu'une nouvelle campagne de sensibilisation sera organisée en la matière au cours de cette année.

Recours

Dans sa recommandation n° 38, le Médiateur préconise une modification du Code du travail dans le but de prévoir qu'une décision susceptible de recours soit transmise à l'intéressé lorsque :

- la Commission mixte ne donne pas suite à une demande de reclassement au motif que, suivant l'avis du médecin du travail, la personne concernée est capable d'occuper son dernier poste de travail ;
- suite à une décision de reclassement interne, le médecin du travail opine que le nouveau poste ou régime de travail est adapté aux capacités résiduelles de travail de la personne concernée.

Tout en reconnaissant l'utilité d'un droit de recours, Messieurs les Ministres estiment que la Commission mixte n'est pas l'organe approprié pour prendre une décision susceptible de recours. Ils ne sont pas non plus en faveur d'un droit de réexamen auprès du médecin chef de division de la santé au travail. En effet, l'on peut craindre que l'introduction de voies de recours supplémentaires ne nuise à la simplification administrative, en compliquant exagérément la procédure et en allongeant sensiblement les délais.

D'un point de vue strictement juridique, il faut savoir que l'on ne pourrait de toute façon pas diriger un recours contre un avis médical, mais le recours devrait viser la décision administrative prise par la Commission mixte ou le médecin du travail, sur base de cet avis

médical. Or ces instances ont une compétence liée dans la mesure où elles sont tenues de suivre la constatation médicale. Un recours impliquerait donc inévitablement la nécessité d'une contre-expertise médicale. L'idée du Médiateur de mettre en place une troisième instance neutre auprès de laquelle le salarié pourrait interjeter recours et qui prendrait une décision définitive, ne rencontre pas l'approbation des représentants gouvernementaux, car le contrôle deviendrait de ce fait impraticable.

Par ailleurs, il est faux de dire que lorsqu'une décision est prise, il n'y a aucune possibilité de recours. En effet, étant donné que la procédure de reclassement professionnel s'intègre dans une suite logique de période d'incapacité de travail liée à une maladie de longue durée, indemnisée au titre de l'indemnité pécuniaire de maladie, le constat de capacité de travail pour le dernier poste de travail aboutit à une décision de retrait de l'indemnité pécuniaire de maladie, décision relevant du président de la Caisse nationale de santé, et non pas de la Commission mixte. Cette décision est susceptible d'un recours administratif interne devant le comité-directeur de la CNS et par la suite d'un recours contentieux devant le Conseil arbitral. Les représentants gouvernementaux font valoir que l'instauration d'une deuxième voie de recours parallèle contre une décision de la Commission mixte s'avère dès lors impossible et engendrerait une insécurité juridique.

Réforme du Contrôle médical de la Sécurité sociale

Le Médiateur évoque l'opportunité d'une réforme du Contrôle médical de la Sécurité sociale. Dans ce contexte, il critique notamment le fait qu'il appartient au seul CMSS de déclencher la procédure de reclassement alors que, dans l'exercice de cette mission, le CMSS se heurte au problème de l'absence de critères selon lesquels il doit juger si une personne est capable ou non d'occuper son dernier poste de travail. Le Médiateur est donc d'avis qu'il serait opportun de procéder à une réforme du CMSS au niveau de ses attributions et de l'étendue de sa fonction de contrôle. Monsieur le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale explique qu'il entend améliorer la collaboration entre le CMSS et le médecin du travail, sans pour autant suivre à la lettre toutes les propositions du Médiateur. Il estime que, dans ce contexte, l'on pourrait utilement s'inspirer de quelques exemples étrangers.

Objectivité du médecin du travail

En constatant que certaines entreprises emploient leur propre médecin du travail, le Médiateur estime légitime de douter de l'objectivité et de l'indépendance de ce dernier à l'égard de l'employeur. Il est d'avis qu'un tel médecin du travail intervenant dans une procédure de reclassement concernant un salarié de l'entreprise se trouve clairement en situation de conflit d'intérêts. Monsieur le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale informe qu'une telle situation est tout à fait exceptionnelle. Il est en outre d'avis que cette situation ne devrait pas poser de problème car, bien souvent, les intérêts du salarié et de l'entreprise se rejoignent. Tout en se déclarant prêt à réfléchir aux propositions du Médiateur, il signale qu'aucune réforme n'est à ce jour prévue sur ce point précis.

Surcharge de travail des médecins du travail

Dans son rapport annuel, le Médiateur s'inquiète de la surcharge de travail des médecins du travail. Il constate en effet qu'en moyenne au Luxembourg, un médecin du travail est en charge de 5.000 travailleurs, alors qu'en France, en Belgique ou en Suisse, le nombre de personnes prises en charge par un médecin du travail est de 3.000. A son avis, ces chiffres expliquent que les médecins concernés n'ont pas le temps de s'adonner à leur travail avec la diligence requise. Le Médiateur se demande si l'objectif de santé du travailleur peut être atteint dans ces conditions. Dans ce contexte, il lui semble indispensable de prévoir un renforcement des effectifs. Un tel renforcement lui semble d'autant plus nécessaire qu'au-delà de l'aspect purement médical, les médecins du travail exercent une mission préventive,

en surveillant l'environnement de travail dans les différentes entreprises en vue de prévenir les risques pour la santé des salariés et en conseillant les employeurs pour ce qui est de l'aménagement des lieux de travail. Monsieur le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale déclare ne pas avoir de solution à la problématique sous rubrique, tout en s'engageant à l'examiner plus en détail. Il signale cependant qu'il n'est pas facile de recruter des médecins du travail car, d'une part, des qualifications très spécifiques sont requises et, d'autre part, le traitement d'un médecin du travail est loin d'égaliser le traitement auquel un médecin exerçant dans le privé peut prétendre.

Détermination de l'indemnité pécuniaire de maternité suite au congé parental

Le Médiateur a été saisi du problème ayant trait au refus par la Caisse nationale de Santé de verser des indemnités pécuniaires de maternité après une période de congé parental à plein temps. Monsieur le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale informe les membres de la Commission des Pétitions que cette problématique a été solutionnée avec la CNS.

Accès des assurés à l'information

Dans son rapport annuel, le Médiateur estime que l'accès à la jurisprudence en matière de Sécurité sociale n'est pas assuré de manière satisfaisante et souligne qu'il est important de mettre le citoyen sur un pied d'égalité avec l'administration en ce qui concerne l'accès aux décisions judiciaires. L'administration étant au fait de toutes les jurisprudences, elle se trouve dans une position de force par rapport au citoyen qui n'a pas d'accès aux décisions juridictionnelles importantes en la matière. Ainsi, le citoyen n'est pas en mesure de défendre correctement ses intérêts face à l'administration. Pour cette raison, le Médiateur recommande vivement l'élaboration d'une Pasicrisie sociale consacrée à la jurisprudence en matière de Sécurité sociale ou d'un site Internet regroupant les jurisprudences importantes. La Commission des Pétitions est informée du fait qu'il sera progressivement fait droit à cette requête du Médiateur, ceci dans le cadre du transfert sur support informatique des pasicrisies existantes. A terme, la jurisprudence des juridictions sociales sera donc accessible sur un site officiel pouvant être librement consulté par les assurés.

Formation continue des médecins

Dans son rapport annuel, le Médiateur se demande « *si tous les médecins ont une connaissance appropriée de la législation applicable afin de conseiller au mieux leurs patients* ». Il est d'avis qu' « *au regard de l'obligation du médecin, prévue par le Code de déontologie médicale, de connaître les lois, les règlements et les conventions qui régissent la Santé et la Sécurité sociale et qui s'appliquent à l'exercice de sa profession, il serait utile sinon nécessaire d'organiser une formation continue en matière administrative et législative pour tous les médecins qui exercent leur profession à Luxembourg* ». Monsieur le Ministre informe la commission parlementaire de son souhait de donner suite à cette critique du Médiateur : le département de la Santé présentera dans les prochains mois un projet de réforme de la loi sur l'exercice de la profession de médecin et la question de la formation continue des médecins y sera largement mise en exergue. Monsieur le Ministre signale en outre que de nombreux pays possèdent actuellement déjà une réglementation beaucoup plus contraignante en matière de formation continue régulière à suivre par leurs médecins.

2. Recommandation n°44 relative au délai de prescription extinctive de droit commun

Ce point n'a pas été abordé.

3. Résolution de la Confédération européenne des syndicats (CES) sur la gouvernance économique et sociale

Ce point n'a pas été abordé.

Luxembourg, le 9 mars 2011

La secrétaire,
Rachel Moris

Le Président,
Camille Gira