

A V I S

complémentaire
DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS

(sur les amendements gouvernementaux au)

projet de loi autorisant le gouvernement à prendre
les mesures destinées à stimuler la croissance éco-
nomique et à maintenir le plein emploi

Par dépêche du 14 novembre 1977, Monsieur le Ministre du Travail a demandé à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics d'émettre d'urgence son avis sur trois séries d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics exprime sa satisfaction d'être au moins officiellement consultée sur les amendements, alors que le Gouvernement avait négligé de lui demander son avis sur le texte du projet initial. Par contre, la Chambre se doit de protester contre la transmission tardive des amendements aux chambres professionnelles et le trop court délai qui leur est ainsi laissé pour préparer leurs prises de position. En effet, l'essentiel des modifications était arrêté depuis un certain temps, vu que le texte en a déjà pu être imprimé comme document parlementaire.

Le 16 novembre, Monsieur le Président du Gouvernement, Ministre d'Etat, a fait parvenir à la Chambre un nouvel amendement gouvernemental concernant l'article 12 dudit projet.

C'est donc sur l'ensemble de ces modifications que porte le présent avis complémentaire de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.

Article 10

Le Gouvernement propose de compléter l'énumération des dépenses couvertes par le fonds de chômage par un nouveau point 6, qui mettrait à charge de ce fonds les dépenses résultant de l'affectation temporaire, par les employeurs du secteur privé, de personnel excédentaire aux fins de renforcer temporairement les effectifs de l'Administration de l'Emploi, un tel renforcement des "actions et moyens de l'Administration de l'Emploi" ayant été retenu au plan d'action arrêté par la Conférence Tripartite.

Toutefois, le Gouvernement déclare ne vouloir recourir à cette possibilité du détachement qu'en cas d'un besoin réel et il se réserve de négocier par la voie de conventions les modalités et les conditions de l'emploi temporaire de personnel provenant d'entreprises du secteur privé.

Tout en se déclarant d'accord avec le principe du recours à du personnel détaché en cas de réelle nécessité, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se demande si la prise en charge des dépenses en résultant par le fonds de chômage se justifie tant en ce qui concerne les principes qui furent à la base de sa création que quant aux règles fondamentales sur la comptabilité de l'Etat. D'ailleurs, pareils détachements se pratiquent déjà à l'heure actuelle entre entreprises du secteur privé. Si l'Etat imputait donc les dépenses en résultant au fonds de chômage au lieu de les faire supporter par le budget ordinaire des dépenses du Ministère du Travail, ce précédant ne manquerait pas de susciter des revendications de la part d'employeurs accueillant déjà temporairement du personnel d'entreprises en difficultés.

Article 11

L'amendement proposé tend à préciser la notion de "formation achevée", dont il est question dans le texte de l'article 11.

Dans sa forme actuelle, le projet subordonne l'octroi de l'indemnité de chômage à l'accomplissement d'un stage de 26 semaines pour les jeunes sans emploi qui justifieront avoir acquis une "formation achevée" ou qui auront suivi les cours d'initiation ou de formation spéciaux prévus par le projet, tandis que ce stage serait de 39 semaines pour tous les autres chômeurs.

Le Gouvernement entend préciser que ceux qui n'ont fréquenté que les 9 années de l'école primaire n'ont pas une "formation achevée" justifiant le bénéfice du stage réduit au cas où ils ne trouvent pas d'emploi.

On pourrait raisonner que les jeunes dont-il s'agit sont déjà défavorisés sur bien des plans, de sorte qu'on devrait se demander s'il faudrait encore les désavantager quand personne ne demande à les employer. Cependant, puisque le but de l'amendement proposé est manifestement d'inciter ces jeunes à s'inscrire au moins aux cours spéciaux qui seront organisés à leur intention aux fins de leur procurer un début de qualification professionnelle, la Chambre se déclare d'accord avec la modification prévue.

Article 12

Cet article a trait à l'indemnité d'attente en cas de préretraite des travailleurs salariés.

Le Gouvernement constate d'abord que tant l'instauration d'un régime de préretraite à titre temporaire que l'imputation des frais en résultant au fonds de chômage ont recueilli le consensus de toutes les chambres professionnelles consultées (la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne l'ayant pas été).

Il est pour le moins inusuel que le Gouvernement, dans son commentaire de l'amendement à l'article 12, tire argument de l'assentiment des représentations professionnelles sur un système de préretraite initialement proposé pour modifier maintenant ce système de fond en comble.

Il est d'autre part franchement incompréhensible que le vendredi 11 novembre, le porte-parole du Gouvernement déclare encore dans une conférence de presse à l'issue du conseil que le Gouvernement n'entend pas étendre la préretraite obligatoire au secteur public, alors que le 15 novembre suivant, le Président du Gouvernement transmet aux instances consultatives un amendement ayant justement pour la généralisation de la préretraite comme objet.

ad 1

Pour permettre à la sidérurgie de se défaire plus rapidement de son personnel excédentaire, l'amendement proposé prévoit la mise à la préretraite obligatoire (au lieu de volontaire), à partir du 1er janvier 1978, des travailleurs qui, dans les 3 (au lieu de 2) années subséquentes viendront à remplir les conditions requises pour l'octroi soit d'une pension de vieillesse soit d'une pension de vieillesse anticipée.

ad 2

Ce point concerne l'extension du régime de la préretraite aux travailleurs d'entreprises autres que la sidérurgie au cas où elles pourraient se voir contraintes à dégager du personnel.

Le nouveau texte proposé soumet la prise du règlement d'extension à l'avis obligatoire du Conseil d'Etat et à l'assentiment de la Commission de travail de la Chambre des Députés.

Les formalités à remplir avant la prise du règlement sont donc celles exigées par les lois habilitantes, sur les projets desquelles la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a jamais eu l'occasion de se prononcer. Or, elle est d'avis que l'intervention de la Commission de Travail de la Chambre des Députés dans la prise de

décisions réglementaires n'est pas justifiée. D'une part, la Commission de Travail a pour mission "de prêter son concours au président pour la gestion des affaires et spécialement d'assurer une entente entre les groupes politiques sur le plan de travail de la Chambre". Même si, par sa composition et son mode de votation, elle peut être considérée comme le reflet de l'assemblée plénière, elle n'en a pas pour autant les prérogatives. D'autre part, si pour des mesures qui normalement seraient réservées au législateur, celui-ci habilite l'exécutif à les arrêter lui-même en cas d'urgence où, par manque de temps, la procédure normale ne peut être respectée, le pouvoir exécutif doit alors en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, exercer lui-même les attributions lui dévolues sous sa seule et entière responsabilité. Il peut s'entourer d'avis, mais ne peut se décharger de sa responsabilité sur une commission parlementaire qui siège à huis clos et qui n'a aucun pouvoir en la matière comme n'étant pas une institution prévue par la Constitution. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande donc de biffer la condition de l'assentiment de cette commission partout où elle figure dans le texte du projet.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que le terme de "bénéfice" est impropre alors qu'il s'agit d'une contrainte et non d'une faveur. La même remarque vaut d'ailleurs pour le texte du point 2 et la tournure "généraliser le bénéfice ... au profit de" employée sub 3. Quant au fond, la Chambre reviendra sur la question sub 3 ci-dessous.

ad 3

Le nouvel amendement du 15 novembre 1977 tend à autoriser le Gouvernement, dès que le seuil 3 (au lieu de 2) de la crise sera atteint, à généraliser l'obligation du départ à la préretraite pour les "personnes occupées dans les secteurs public et privé de l'économie", qui se trouveront à 2 années avant l'octroi normal de la pension de vieillesse ou de la pension anticipée.

Il s'agit là de l'autre aspect du régime de la préretraite, qui consistera à dégager les salariés âgés en vue de procurer des emplois aux chômeurs, dont surtout des jeunes sans emploi.

Le Gouvernement motive le choix du seuil 3 au lieu de seuil 2 par les réflexions suivantes:

Le seuil 2 sera atteint lorsque 2.500 personnes en âge de travailler se trouveront sans emploi. Or, la généralisation de la préretraite dégagerait environ le même nombre de salariés. Comme cependant le tiers environ des 2500 demandeurs d'emploi seront des travailleurs non qualifiés, certaines entreprises pourraient se trouver en difficultés du fait de devoir remplacer par des novices des collaborateurs qualifiés ou au moins rompus à leur tâche.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que ce problème est permanent, au moins depuis l'introduction de la mise à la retraite obligatoire des salariés dès l'atteinte d'un âge limite, et que les entreprises ont depuis toujours l'habitude de former la relève de ceux qui partent à la retraite.

D'autre part, la Chambre estime que non seulement le nombre absolu, mais aussi le pourcentage des non qualifiés augmentera avec le nombre des chômeurs, alors que, d'une part, c'est justement ce groupe qui a toujours le plus de mal à trouver un emploi et que, d'autre part, les entreprises, en cas de difficultés, auront tendance à licencier d'abord les travailleurs sans qualifications spéciales.

La proposition de décaler d'un échelon le renvoi généralisé des travailleurs âgés ne revient partant qu'à aggraver le problème, mais non pas à le résoudre. La question se pose donc si cette proposition est née de l'espoir que la situation du marché de l'emploi ne se détériorera pas à tel point. En effet, du moment où l'on accepterait l'idée de la préretraite généralisée obligatoire, il semblerait que sa mise en application dès le seuil 2 permettrait d'éviter que ce seuil ne soit jamais dépassé, l'offre et la demande d'emploi se contrebalançant plus ou moins à ce niveau, et le chômage retombant à zéro.

Quant à l'extension de la préretraite au secteur public, il échet de souligner d'abord qu'une proposition en ce sens n'a pas été faite par la Conférence Tripartite, dont le projet de loi sous examen tend à mettre en oeuvre les conclusions finales. Toutefois la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne s'opposerait nullement à l'introduction de la possibilité d'une retraite prématurée sur une base volontaire et suivant les principes du régime statutaire.

Par contre, la Chambre refuse catégoriquement son appui au projet d'obliger généralement tout travailleur à cesser son activité professionnelle dès l'âge de 58 ou même 57 ans. Outre qu'une telle mesure radicale va à l'encontre des enseignements les plus élémentaires de la psychologie et de la médecine et risque de tuer prématurément un certain nombre de gens, elle néglige totalement le droit constitutionnel au travail, celui-ci compris non seulement comme moyen d'assurer sa subsistance et celle des siens, mais également comme moyen d'épanouir sa personnalité et de se sentir membre utile d'un groupe et de la société. Oublierait-on que la Constitution n'est pas une simple déclaration d'intention à réaliser dans un avenir plus ou moins proche, mais une limite absolue tracée tant au pouvoir exécutif qu'au législateur. C'est d'ailleurs une solution de facilité de vouloir garantir le droit au travail des jeunes en l'enlevant à leurs aînés. En proclamant ses garanties, la Constitution ne fait aucune distinction suivant les classes d'âge. Il importe à cet égard de souligner encore que, dès que le législateur aura ins-

titué un automatisme de renvoi des travailleurs âgés pour assainir le marché du travail en cas de crise de l'emploi, le Gouvernement, qui préconise une telle attitude défensive devant le problème, se trouvera libéré de toute obligation de mener une politique économique visant activement à assurer le plein emploi à tous les travailleurs. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics pour sa part, estime que la bonne solution du problème de l'emploi est à chercher du côté de la revalorisation du travail manuel, de la diversification industrielle et des investissements productifs.

ad 4

Ce texte reprend du projet initial la faculté de faire supporter à l'employeur le tiers au maximum de l'indemnité d'attente. Du moment de la généralisation de la préretraite obligatoire, les employeurs auront en outre l'obligation d'embaucher un chômeur de moins de 30 ans pour chaque travailleur dégage. Pour le fond, la Chambre renvoie à sa prise de position sub 3 ci-dessus.

Subsidiairement, elle estime que le texte sub b) n'atteindra pas le but voulu alors qu'il soumet au respect de l'obligation dont question ci-dessus l'octroi de l'indemnité d'attente (qui revient au travailleur dégage d'office suivant le point 5 qui suit) au lieu de l'intervention du Fonds de chômage à raison des deux tiers (qui revient à l'entreprise).

Le point c) permettra de maintenir pour les bénéficiaires de l'indemnité d'attente la protection en matière de sécurité sociale.

La Chambre approuve la réparation de cet oubli.

ad 5

Le 1er alinéa prive les travailleurs mis à la préretraite des indemnités de départ ou de congédiement.

Le second alinéa, pour les entreprises tombant sous le régime de la préretraite obligatoire, résilie d'office le contrat de travail des salariés qui remplissent les conditions requises pour prendre la pension de vieillesse ou de vieillesse anticipée si le niveau mensuel de celle-ci dépasse le salaire social minimum.

Ce sont là deux suites logiques de l'introduction de la préretraite obligatoire.

ad 6

Ce texte défend aux bénéficiaires d'une indemnité d'attente d'accéder à un nouvel emploi salarié.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics propose d'y ajouter au moins "sauf des emplois occasionnels ou des emplois permanents d'une durée inférieure à ... pourcent du plein temps".

Article 15

Cet article du projet initial défend aux pensionnés d'accéder à un emploi salarié.

L'amendement proposé autorise le Ministre du Travail à accorder aux pensionnés des "permis de travail" d'une durée de six mois, mais renouvelables, à la condition que l'emploi dont s'agit ne réponde pas à ce que recherche une personne sans travail ou voulant changer d'emploi, et qui a les qualifications requises.

La Chambre marque son accord avec cette modification.

Articles 18 et 19

Les modifications proposées sont d'ordre purement rédactionnel. Elles n'appellent pas de remarque.

Article 22

L'ajout autorisera le Gouvernement, en cas de crise manifeste sur le marché de l'emploi, à étendre les périodes maximales d'octroi de l'indemnité d'attente par voie de règlement grand-ducal pris sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Commission de travail de la Chambre des Députés.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics renvoie à sa prise de position relative à l'article 12/3.

Article 24

Cet article du projet initial prévoit des sanctions à l'adresse des employeurs qui contreviennent aux dispositions nouvelles.

Le Gouvernement propose d'en menacer également les travailleurs, ceci suite à "une observation formulée par les chambres professionnelles du salariat".

Pas de commentaire.

Article 25

Outre une modification d'ordre rédactionnel, le Gouvernement entend se réserver la faculté de proroger, le cas échéant, par la voie réglementaire, le maintien du régime de la pré-traité obligatoire au-delà de la date limite de l'effet de la loi, à savoir le 1er janvier 1980.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il est prématuré d'envisager une telle prorogation et que, en cas de besoin, le législateur lui-même aura amplement le temps, après consultation des professions et fort des expériences faites jusque là, de décider d'une prorogation de la loi au cours de l'automne 1979.

(Avis émis conformément à l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics.)

Luxembourg, le 23 novembre 1977.

Le Secrétaire,



Le Président,

