

Commission du Travail

Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité

Procès-verbal de la réunion du 15 janvier 2025

Ordre du jour :

1. Informations relatives aux irrégularités au sein de l'association CASA (demande du 8 janvier 2025 de la sensibilité politique « déi gréng »)
2. Divers

*

Présents : M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Corinne Cahen, M. Yves Cruchten (remplaçant M. Georges Engel), M. Jeff Engelen, M. Claude Haagen, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Kemp, Mme Mandy Minella, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Marc Spautz, M. Charles Weiler, membres de la Commission du Travail

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Barbara Agostino, M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Claire Delcourt, M. Dan Hardy, Mme Françoise Kemp, M. Ricardo Marques, Mme Mandy Minella, Mme Nathalie Morgenthaler, M. Ben Polidori, membres de la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité

M. Georges Mischo, Ministre du Travail

M. Max Hahn, Ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil

Mme Isabelle Schlessen, Directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi (ci-après « ADEM »)

M. Christian Bintener, de l'Office national de l'inclusion sociale (ci-après « ONIS »)

M. Pierre Lammar, du Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil

M. Joé Spier, Mme Nathalie Cailteux, M. Noah Louis du Service des commissions de l'Administration parlementaire

M. Yann Flammang, Mme Anne Treinen (stagiaire) du Service des relations publiques de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, Mme Stéphanie Weydert, membres de la Commission du Travail

M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. Georges Engel, M. Paul Galles, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Joëlle Welfring, membres de la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble, de l'Accueil, de l'Égalité des genres et de la Diversité

*

Présidence : M. Marc Spautz, Président de la Commission du Travail

1. Informations relatives aux irrégularités au sein de l'association CASA (demande du 8 janvier 2025 de la sensibilité politique « déi gréng »)

Monsieur le Président de la Commission du Travail Marc Spautz (CSV) rappelle que la présente commission jointe avec la Commission de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil a été demandée par la sensibilité politique « déi gréng » pour discuter de l'affaire concernant le Centre d'appui social et associatif (ci-après « CASA¹»), une association sans but lucratif (ci-après « Asbl »). L'orateur tient à s'excuser auprès des membres de la Commission de la Culture. En effet, les impératifs des agendas et l'urgence de la situation n'ont pas laissé d'autre choix que de devoir fixer la présente réunion sur une partie de la plage horaire dédiée à une réunion de la Commission de la Culture.

Monsieur le Ministre du Travail Georges Mischo remercie la sensibilité politique « déi gréng » d'avoir initié une réunion sur ce sujet d'actualité. En tant que Ministre du Travail, il lui importe de protéger les travailleurs de l'association CASA et de leur trouver rapidement une solution adéquate. En outre, l'orateur souhaite rectifier les fausses informations qui circulent dans la presse.

Madame la Directrice de l'ADEM apporte quelques explications sur l'historique de cette affaire. Au début de l'été dernier, l'ADEM a reçu quelques dénonciations anonymes au sujet d'irrégularités dans la gestion du temps de travail auprès de l'Asbl CASA. Sur la base de ces dénonciations, l'ADEM et l'Inspection du travail et des mines (ci-après « ITM ») se sont rendus trois fois sur place durant l'été et ont pu constater que :

- peu de personnes étaient présentes bien que l'association emploie 34 personnes sous occupation temporaire indemnisée (ci-après « OTI »²). Le président de l'Asbl tolérât en effet des congés de longue durée (un mois) pour les travailleurs sous OTI, alors qu'en principe, le régime sous OTI n'autorise pas plus d'un à deux jours de congé par mois sans possibilité de cumul ;
- les travailleurs présents avaient peu, voire pas d'activités à prester.

Sur base des irrégularités constatées, ils ont rédigé un rapport au ministère et les OTI ont été suspendues.

¹ CASA Asbl <https://www.casa-asbl.lu/fr/>

² Information sur le site de l'ADEM concernant l'occupation temporaire indemnisée (OTI) <https://adem.public.lu/fr/demandeurs-demploi/aides-financieres-mesures/mesures-emploi/oti.html>

Afin de remédier à ces irrégularités sans pour autant punir les travailleurs, l'ADEM a proposé au président de l'association que les 34 personnes sous OTI soient engagées avec un contrat à durée indéterminée, en utilisant l'instrument des aides à la création d'un emploi insertion (ci-après « EMI »³). Le cas échéant, le Fonds pour l'emploi rembourse à l'employeur tous les frais salariaux jusqu'à la pension des personnes concernées, sur base de déclarations trimestrielles. Mais le président de l'Asbl a jugé que l'association ne disposait pas de ressources suffisantes dans sa trésorerie pour avancer tous les salaires en attendant leur remboursement. Finalement, l'Asbl a engagé sous EMI 18 personnes sur les 34 et une faveur lui a été accordée pendant une période de six mois de façon à percevoir le remboursement des frais salariaux tous les mois (au lieu de tous les trois mois).

Les 16 personnes restantes sous OTI ont été convoquées par l'ADEM afin d'obtenir de vive voix des informations ainsi que l'opportunité de poser des questions sur leur situation. Madame la Directrice de l'ADEM précise que ces convocations lui semblaient bien plus appropriées qu'un simple courrier. Sur ces 16 personnes inscrites à l'ADEM, l'oratrice donne le détail des perspectives actuelles les concernant, dont un contrat à durée déterminée, cinq engagements dans des initiatives sociales, trois recrutements pour une formation chez Cocottes. Par ailleurs, certaines personnes concernées bénéficient du revenu d'inclusion sociale (ci-après « REVIS ») et certaines peuvent prétendre au chômage. Il reste trois personnes qui n'ont pas de perspective directe, mais avec lesquelles l'ADEM continue de travailler activement pour leur en trouver une.

Monsieur le Ministre du Travail Georges Mischo ajoute que l'information selon laquelle les EMI viennent à expiration en juin 2025 n'est pas correcte. Les EMI peuvent être prolongées jusqu'à la pension. Il regrette que des informations qui circulent soient inexactes et accueille dès lors favorablement la présente réunion afin de pouvoir rétablir la vérité sur les faits.

Monsieur le Ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil Max Hahn remercie également l'initiative de « déi gréng » et évoque les mesures d'activation du type travaux d'utilité collective (ci-après « mesures TUC »⁴) organisées par l'ONIS pour les bénéficiaires du REVIS et qui sont de la compétence de son ministère. Ces mesures TUC ont une durée maximale d'un an renouvelable et sont notamment accordées à des Asbl pour préparer les demandeurs d'emploi au marché du travail avant leur embauche ou avant leur inscription auprès de l'ADEM. Il existe environ 1800 mesures TUC au Luxembourg, parmi lesquelles cinq ont été concédées à l'association CASA.

Lorsque le ministère a été informé des dénonciations et irrégularités de l'Asbl, ils ont saisi le parquet et décidé de ne plus accorder de nouvelles mesures TUC à l'association CASA et de ne pas prolonger les autres. Il reste à présent une seule mesure TUC qui vient à expiration en mars 2025. Monsieur le Ministre souligne qu'ils n'ont pas stoppé les mesures TUC en cours pour éviter de pénaliser financièrement leurs bénéficiaires. L'orateur précise vouloir attendre la décision du parquet sur les irrégularités dans la gérance des mesures TUC avant d'en octroyer à nouveau à cette association.

Echange de vues :

Madame la Députée Djuna Bernard (déi gréng) remercie la tenue en urgence de cette réunion au sujet de cette affaire qui soulève beaucoup de remous auprès du public et des médias. Elle

³ Information sur le site de l'ADEM concernant l'aide à l'embauche de chômeurs de longue durée (EMI) https://adem.public.lu/fr/employeurs/demander-aides-financieres/embaucher_cld.html

⁴ Flyer sur la mesure d'activation du type travaux d'utilité collective (TUC) <https://onis.gouvernement.lu/dam-assets/documents/flyer-ma-tuc-20231206.pdf>

espère que les membres de la Commission de la Culture et son Président, Monsieur le Député André Bauler (DP), ne leur en tiendront pas rigueur en raison du mauvais *timing*.

De l'échange de vues qui s'ensuit, il y a lieu de retenir les points suivants :

a) Sur l'instrument OTI utilisé par l'Asbl CASA

Aux questions de Madame la Députée Djuna Bernard (déi gréng) concernant le ratio entre travailleurs salariés et bénéficiaires de l'OTI auprès de l'Asbl CASA, ainsi que sur les prolongations plus longues que prévues de ces OTI, Madame la Directrice de l'ADEM fait savoir qu'au moment des contrôles effectués suite aux dénonciations, l'Asbl n'employait qu'une seule personne salariée alors que la plupart des autres employés disposaient d'un statut d'OTI ou bénéficiaient d'autres instruments comme les mesures TUC.

L'oratrice indique que les OTI octroyées à l'Asbl CASA concernaient principalement des personnes âgées de plus de 50 ans. Pour ces personnes dont les perspectives d'emploi sont fortement réduites, les OTI peuvent être renouvelées jusqu'à la pension.

Pour répondre à une question de Monsieur le Député Marc Baum (déi Lénk), Madame la Directrice de l'ADEM précise encore que l'article L. 523-1 (2) du Code du travail a été modifié en 2017⁵ permettant aux travailleurs de plus de cinquante ans de bénéficier d'une prolongation de leur OTI.

Selon l'oratrice, pour que l'ADEM accorde une OTI, un promoteur doit être désigné qui s'occupe des personnes concernées. Dans le cas de l'Asbl CASA, il s'agissait du président de cette association, à savoir la seule personne avec laquelle l'ADEM avait un contact.

En outre, l'oratrice affirme que les 34 personnes sous OTI auprès de l'association étaient toutes éligibles à une EMI payable jusqu'à la pension.

Monsieur le Député Claude Haagen (LSAP) est surpris d'apprendre que la conversion des OTI en CDI sous EMI a été décidée seulement par le président de l'Asbl et non par son conseil d'administration. Madame la Directrice de l'ADEM précise qu'elle a été informée par le président que son conseil d'administration était d'accord avec ses décisions. Les contacts oraux de l'ADEM se sont limités à la personne du président afin de trouver une solution aux irrégularités évoquées.

En réponse aux questions de Monsieur Haagen, Madame la Directrice de l'ADEM fait remarquer que le président de l'Asbl CASA est habilité à signer les contrats de travail à durée indéterminée (ci-après « CDI ») sous EMI et que 18 personnes sous OTI disposent désormais d'un CDI avec l'Asbl CASA incluant toutes les conditions y afférentes et désormais sous la compétence et le contrôle de l'ITM. L'oratrice ajoute qu'une faveur a ensuite été accordée par mail à l'Asbl CASA proposant de raccourcir à un mois (au lieu de trois mois) le délai de remboursement des salaires avancés.

Lorsque Monsieur Haagen questionne les raisons pour lesquelles l'association, son président et son conseil d'administration n'ont pas profité de cette faveur pour convertir toutes les OTI en CDI sous EMI, Monsieur le Ministre du Travail dit ignorer ces raisons, mais assure que de leur côté, toutes les mesures ont été prises pour assurer un CDI sous EMI aux 18 personnes sous OTI, sachant que celles-ci sont mieux protégées avec ce contrat sous EMI que sous le régime de l'OTI.

⁵ Loi du 20 juillet 2017 portant modification du Code du travail en vue de l'introduction d'un nouveau dispositif de lutte contre le chômage de longue durée. <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2017/07/20/a684/jo>

A propos des principes de l'instrument OTI, Monsieur le Député Jeff Engelen (ADR) s'interroge sur les 34 OTI octroyées à l'Asbl CASA considérant que « sur une période de douze mois, le promoteur ne peut bénéficier que d'une seule OTI pour un même poste » selon ce qui est mentionné sur le site Internet de l'ADEM.

Madame la Directrice de l'ADEM indique qu'il s'agissait de plusieurs postes pour des tâches similaires et que l'interprétation du terme « poste » peut porter à confusion. Elle poursuit en disant qu'il s'agit d'une pratique usuelle pour beaucoup d'institutions de disposer de plusieurs OTI.

b) Sur le fait que l'instrument OTI ne peut en principe pas être accordé à une Asbl

Madame la Députée Djuna Bernard (déi gréng), Madame la Députée Carole Hartmann (DP) et Monsieur le Député Sven Clément (Piraten) s'interrogent sur le fait qu'une Asbl telle que CASA ait pu bénéficier de l'instrument OTI alors que, selon la définition mentionnée sur le site Internet de l'ADEM, cet instrument n'est pas destiné aux Asbl, mais est seulement accessible « à l'État, aux communes, syndicats communaux, établissements publics et fondations ainsi qu'aux entreprises du secteur privé touchées par un plan de maintien dans l'emploi ».

Les orateurs soulèvent des questions quant aux raisons pour lesquelles les Asbl ne peuvent pas profiter de ce régime et sur quelles bases légales des OTI ont malgré tout été accordées à l'Asbl CASA, alors que celle-ci n'est pas une fondation. Ce traitement préférentiel concerne-t-il aussi d'autres Asbl ?

Faisant référence à ses recherches, Monsieur le Député Marc Baum (déi Lénk) a noté que l'Asbl CASA organise des cours de langues et des formations et se demande pourquoi cette Asbl obtient des OTI et pourquoi aucune démarche n'a jamais été entreprise à l'encontre de cet octroi.

Madame la Directrice de l'ADEM fait savoir que selon une ancienne pratique, des Asbl telles que des syndicats d'initiative, parcs avec accrobranche et autres activités d'utilité publique ont obtenu des OTI. Mais des doutes ont été exprimés concernant certains syndicats qui en détenaient beaucoup trop et pour lesquels d'autres instruments sont plus adaptés. Il a été décidé de ne plus octroyer d'OTI à des Asbl. La raison pour laquelle seules les fondations peuvent en disposer lui est inconnue, de même que le moment où il a été décidé que les Asbl ne pouvaient plus en obtenir. Elle suppose qu'il s'agissait d'une instruction orale et non écrite.

Madame la Directrice de l'ADEM ajoute qu'un ancien ministre du Travail a pris la décision d'octroyer des OTI à l'Asbl CASA sur base des activités de cette dernière, car celles-ci correspondent aux activités d'une fondation. L'oratrice précise aussi que l'Asbl CASA a beaucoup travaillé avec des ressources communales et étatiques. Ce n'est que récemment que des doutes concernant son aspect « social » sont apparus.

c) Sur les mesures TUC avec l'Asbl CASA

Faisant suite à une remarque de Madame la Députée Djuna Bernard (déi gréng), Monsieur le Ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil Max Hahn fait savoir que son ministère n'a pas signé de convention avec l'Asbl CASA. Seules des mesures TUC ont été prévues pour l'Asbl, auquel cas un contrat est conclu entre l'ONIS, la personne concernée et l'Asbl. Ce contrat a une durée maximale d'un an et peut être renouvelé. Une attestation mensuelle est alors requise, mais dans le cas de l'Asbl CASA, des irrégularités dans ces attestations ont été constatées.

d) Sur les moyens de contrôle et le suivi des instruments OTI et mesures TUC

Madame la Députée Djuna Bernard (déi gréng), Madame la Députée Nathalie Morgenthaler (CSV), Monsieur le Député Marc Baum (déi Lénk) et Monsieur le Député Ben Polidori (LSAP) s'interrogent sur les mécanismes de contrôle et de suivi des instruments d'aide à l'emploi et se demandent si ces mécanismes existaient déjà ou s'ils ont été mis en place suite à l'affaire en cours.

Madame la Directrice de l'ADEM reconnaît que le contrôle de l'instrument OTI est assez complexe et pas toujours systématique. Toutefois, dès que l'ADEM a eu connaissance des irrégularités par voie de dénonciation chez CASA, des mesures de contrôle ont été réalisées. L'ITM a été invitée à les accompagner dans ces démarches, même si juridiquement parlant, l'ITM n'est pas compétente pour cela puisque les OTI ne sont pas à proprement parler des contrats de travail.

L'oratrice fait remarquer que l'ADEM est responsable du travail effectué sous le régime de l'OTI, car en contrepartie des revenus versés, les bénéficiaires doivent prestre des activités d'utilité publique et se préparer au marché du travail. L'ADEM a donc vérifié les activités réellement prestées et a décidé de stopper les OTI pour l'Asbl CASA au vu des irrégularités constatées, notamment dans les congés, qui ne sont pas conformes au régime de l'OTI. Tout ce qui relève des autres irrégularités et des peines à encourir n'est pas du ressort de l'ADEM. Certes, précise encore l'oratrice, l'ADEM a dénoncé d'autres faits d'irrégularités au parquet, mais sa compétence propre se limite à vérifier si les personnes au travail exercent des activités d'utilité publique durant le temps où elles bénéficient d'une OTI.

Monsieur le Ministre du Travail Georges Mischo assure que l'Asbl CASA est encadrée et contrôlée pour éviter toute dérive future. Pour lui, l'important était de protéger les travailleurs de l'Asbl CASA et de convertir au plus vite le statut des personnes sous OTI avec des CDI sous EMI. L'orateur fait aussi remarquer que 30 initiatives sociales ont été contrôlées par ses services pour éviter des dérives.

Monsieur le Ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil Max Hahn ajoute que des agents régionaux d'inclusion sociale (ci-après « ARIS »⁶), dont l'action est coordonnée par l'ONIS, veillent au suivi et au contrôle des mesures TUC auprès des associations.

Pour répondre à une question de Monsieur le Député Ben Polidori (LSAP), Madame la Directrice de l'ADEM fait remarquer qu'une analyse des OTI accordées a été réalisée entre-temps et elle affirme qu'il n'existe pas d'Asbl comme CASA disposant à l'heure actuelle de plus de trente personnes sous OTI. Elle reconnaît néanmoins qu'une telle analyse n'était pas faite systématiquement et que des améliorations dans ce sens sont nécessaires.

e) Sur les reproches émis contre l'Asbl CASA et les dénonciations au parquet

Au vu des dénonciations, Monsieur le Député Marc Baum (déi Lénk) se demande pourquoi le ministère du Travail a poursuivi les discussions avec l'Asbl CASA, et Madame la Députée Djuna Bernard (déi gréng) s'interroge sur la confiance de l'État envers cette Asbl.

Monsieur le Ministre du Travail évoque la présomption d'innocence, mais assure que l'Asbl CASA est sous contrôle.

⁶ Information de l'Office national d'inclusion social sur les agents régionaux d'inclusion sociale
<https://onis.gouvernement.lu/fr/onis/organigramme/agents-regionaux-inclusion-sociale.html>

Monsieur le Député Dan Hardy (ADR), Monsieur le Député Ben Polidori (LSAP) s'enquière sur les suspicions prononcées à l'égard de l'Asbl CASA. S'agit-il uniquement d'une suspicion de fraude ?

Monsieur le Ministre du travail s'accorde à dire qu'il s'agit au moins d'une suspicion de fraude, mais que les faits dénoncés au parquet pourraient donner lieu à d'autres poursuites.

Madame la Directrice de l'ADEM informe avoir dénoncé les faits qui lui ont été communiqués, ainsi qu'un faux en écriture concernant les relevés de présence. L'aspect fautif pour l'ADEM concerne principalement les congés et les temps de travail non respectés.

Le représentant du Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil affirme qu'ils ont communiqué au parquet toutes les dénonciations sans les paraphraser, à savoir des dénonciations analogues à celles de l'ADEM.

En conclusion, il s'agit maintenant d'attendre les décisions du parquet et de l'ITM.

2. Divers

Monsieur le Député Marc Baum (déi Lénk) est d'avis que l'EMI est le meilleur instrument pour toutes parties et se demande s'il ne faudrait pas convertir de façon proactive toutes les OTI renouvelables en CDI sous EMI. Il suggère d'avoir une réflexion à ce sujet.

Monsieur le Président de la Commission du Travail Marc Spautz (CSV) propose de discuter sur le sujet de façon séparée dans une autre réunion avec les deux ministères.

Dans la suite de cette discussion, Madame la Députée Corinne Cahen (DP) se demande si l'employeur qui engage des personnes de plus de cinquante ans bénéficiant d'une mesure TUC ne pourrait pas recevoir les aides accordées par l'ADEM.

Le représentant du Ministère de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil confirme que la personne doit être demandeuse d'emploi pour qu'un employeur privé puisse bénéficier d'aides de l'ADEM.

Procès-verbal approuvé et certifié exact