

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

COLLECTION DU DROIT DU TRAVAIL

2. LE DROIT DU TRAVAIL DANS LA COMMUNAUTÉ

XI

**LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS
EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI**

par

G. BOLDT · P. DURAND
P. HORION · A. KAYSER
L. MENGONI · A. N. MOLENAAR



LUXEMBOURG 1961

COLLECTION DU DROIT DU TRAVAIL

1. PAUL DURAND :

La participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale de France.

2. AUTEURS DIVERS :

Le droit du travail dans la Communauté.

Étude collective sur les aspects principaux du droit du travail dans les pays de la Communauté avec rapports de synthèse (voir le plan de l'œuvre sur la troisième page de couverture).

Cet ouvrage est en vente chez les libraires

**La protection des travailleurs
en cas de perte de l'emploi**



COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DU CHARBON ET DE L'ACIER
HAUTE AUTORITÉ

COLLECTION DU DROIT DU TRAVAIL

2. LE DROIT DU TRAVAIL DANS LA COMMUNAUTÉ

XI.

**LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS
EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI**

par

G. BOLDT — D. DURAND
P. HORION — A. KAYSER
L. MENGONI — A. N. MOLENAAR

INDEX GÉNÉRAL

	Pages
Luigi MENGONI. — <i>Rapport de synthèse</i>	19
Gerhard BOLDT. — <i>La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi en droit allemand</i>	95
Paul HORION. — <i>La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi en droit belge.</i>	193
† Paul DURAND. — <i>La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi en droit français.</i>	253
Luigi MENGONI. — <i>La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi en droit italien.</i>	307
Armand KAYSER. — <i>La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi en droit luxembourgeois.</i>	381
† A.-N. MOLENAAR. — <i>La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi en droit néerlandais</i>	419



TABLE DES MATIÈRES

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI DANS LE DROIT DES PAYS MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ

par Luigi MENGONI

INTRODUCTION	21
1. Objet et buts de l'étude.....	21
2. La protection juridique des travailleurs en chômage. Facteurs d'évo- lution	22
3. La notion juridique de chômage.....	23
PREMIÈRE PARTIE	
LES MESURES ÉCONOMIQUES PRISES EN FAVEUR DES CHÔMEURS INVOLONTAIRES	
CHAPITRE PREMIER. — PRESTATIONS DÉCOULANT DU CONTRAT DE TRAVAIL....	26
4. Les indemnités de résiliation du contrat.....	26
5. Règles de garantie du salaire.....	27
CHAPITRE II. — PRESTATIONS DÉCOULANT DE L'ASSURANCE SOCIALE OU DE L'ASSISTANCE REMPLAÇANT L'ASSURANCE.....	29
Section I. — <i>Chômage total</i>	29
6. Formes d'indemnisation.....	29
7. Organisation financière.....	30
8. Organisation administrative.....	32
9. Champ d'application.....	35
10. <i>A suivre</i> : Efficacité dans l'espace des diverses législations nationales (travailleurs migrants).....	42
11. Conditions d'attribution du droit aux prestations.....	44
12. <i>A suivre</i> : Conditions spéciales en cas de conflits du travail.....	49
13. Règles formelles pour l'octroi de l'indemnité.....	50
14. Montant et durée des prestations.....	51
15. Causes de modification et d'extinction du droit à l'indemnité.....	54
16. Règlement des litiges.....	58
Section II. — <i>Chômage partiel</i>	59
17. Notion de chômage partiel et fonction de l'indemnisation.....	59
18. Interprétation différente du régime d'indemnisation du chômage partiel dans deux groupes de législations.....	61
19. Limites quantitatives de la notion de chômage partiel indemnisable. Conditions d'attribution du droit, montant et durée des prestations.	63
CHAPITRE III. — RÉGIMES SPÉCIAUX D'ASSURANCE OU ANALOGUES A L'ASSURANCE.	
20. Avant-propos	65
21. Régimes légaux obligatoires	65
22. Régimes légaux facultatifs	66
23. Régimes découlant des conventions collectives (en particulier : le nou- veau régime français d'assurance contre le chômage).....	67
CHAPITRE IV. — RÉGIMES D'ASSISTANCE SOCIALE COMPLÉMENTAIRE DE L'ASSU- RANCE.....	68
24. Nature juridique, organisation et champ d'application de l'assistance aux travailleurs en chômage en Allemagne, en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas.....	68
25. Conditions d'attribution des prestations.....	70
26. Montant et durée des prestations.....	71

CHAPITRE V. — LA SITUATION DU TRAVAILLEUR EN CHÔMAGE DANS LE DROIT DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE.....	72
27. Avant-propos.....	72
28. Assurance-maladie et assurance-maternité.....	72
29. Assurance-invalidité.....	73
30. Assurance-vieillesse et assurance aux survivants.....	73
31. Assurance contre les accidents.....	74
32. Allocations familiales.....	74

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉINTÉGRATION DES TRAVAILLEURS SANS EMPLOI DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

CHAPITRE VI. — L'ORGANISATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL.....	76
33. Forme d'organisation du marché du travail.....	76
34. Le régime administratif et financier.....	77
CHAPITRE VII. — LA MISE AU TRAVAIL DES TRAVAILLEURS SANS EMPLOI.....	78
Section I. — <i>Le placement</i>	78
35. Le service public de placement au regard de l'intervention privée.....	78
36. Le service public de placement au regard du principe de la liberté d'embauchage.....	79
37. Champ d'activité du service de placement.....	81
Section II. — <i>Réglementation des migrations</i>	82
38. Migrations intérieures.....	82
39. Migrations internationales — le principe de la libre circulation de la main-d'œuvre dans les pays membres des communautés européennes.....	83
Section III. — <i>L'emploi à des travaux d'utilité publique</i>	85
40. Objectifs de la politique des « travaux publics ».....	85
41. Organisation et financement des travaux.....	85
CHAPITRE VIII. — LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES TRAVAILLEURS SANS EMPLOI.....	86
42. Importance de la formation professionnelle.....	86
43. Régime de la formation professionnelle.....	88
44. Réintégration des invalides dans la vie professionnelle.....	90
CONCLUSIONS.....	91
45. Aspects fondamentaux de l'évolution des régimes d'indemnisation du chômage.....	91
46. Les problèmes de fond de la politique du plein emploi.....	92

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI EN DROIT ALLEMAND

par Gerhard BOLDT

REMARQUES PRÉLIMINAIRES.....	97
------------------------------	----

PREMIÈRE PARTIE

CHÔMAGE ET LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE

CHAPITRE PREMIER. — LE CHÔMAGE EN TANT QUE PROBLÈME DE POLITIQUE SOCIALE ET DE DROIT DU TRAVAIL.....	98
§ 1. — Nature et notion du chômage.....	98
§ 2. — L'ampleur du chômage dans la République fédérale et les charges qui en découlent.....	101
§ 3. — Les mesures légales visant à éliminer le chômage et à secourir les chômeurs.....	104

CHAPITRE II. — L'OFFICE FÉDÉRAL DU PLACEMENT ET DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE.	
§ 1. — Rôle de l'Office fédéral, sa situation juridique et son organisation.	105
§ 2. — Les organismes de l'Office fédéral et leurs fonctions.	107
§ 3. — Les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Office fédéral.	112
§ 4. — Les statuts de l'Office fédéral.	113
§ 5. — Le financement et la gestion des fonds de l'Office fédéral.	114
§ 6. — La gestion budgétaire de l'Office fédéral.	117
§ 7. — Le contrôle de l'Office fédéral.	118

DEUXIÈME PARTIE

SOUCI DU BIEN-ÊTRE MATÉRIEL DES CHÔMEURS

CHAPITRE PREMIER. — APERÇU HISTORIQUE	119
CHAPITRE II. — L'ASSURANCE-CHÔMAGE	124
Section I. — <i>L'étendue de l'assurance.</i>	124
§ 1. — Les catégories de personnes assujetties à l'assurance.	124
§ 2. — Début et fin de l'assujettissement à l'assurance, inscription et radiation des assurés.	128
Section II. — <i>L'allocation de chômage.</i>	129
§ 1. — Notion et conditions.	129
§ 2. — Durée et montant.	136
§ 3. — Autres dispositions.	139
§ 4. — Procédure	142
Section III. — <i>L'assurance-maladie et accidents des chômeurs. L'allocation pour enfants</i>	145
§ 1. — L'assurance-maladie	145
§ 2. — L'assurance-accidents	145
§ 3. — L'allocation pour enfants.	146
Section IV. — <i>L'indemnité pour perte de salaire.</i>	146
§ 1. — L'indemnité de chômage partiel	146
§ 2. — L'indemnité pour arrêt d'exploitation	150
CHAPITRE III. — L'AIDE AUX CHÔMEURS.	151
Section I. — <i>Notion et conditions.</i>	151
§ 1. — Notion.	151
§ 2. — Conditions	151
Section II. — <i>Les prestations de l'aide aux chômeurs.</i>	153
§ 1. — Taux de l'aide aux chômeurs.	153
§ 2. — L'assurance-maladie et accidents.	153
§ 3. — Procédure	154
CHAPITRE IV. — AUTRES MESURES.	154
Section I. — <i>L'assistance publique</i>	154
§ 1. — Nature et historique.	154
§ 2. — Les organismes chargés de l'assistance.	156
§ 3. — Conditions	156
§ 4. — Prestations	158
§ 5. — Remboursement des prestations d'assistance.	159
Section II. — <i>Mesures ne relevant pas des pouvoirs publics.</i>	159
§ 1. — Secours accordés par les syndicats.	159
§ 2. — Régimes prévus par les conventions collectives.	161
§ 3. — Chômage et risque d'entreprise.	163

TROISIÈME PARTIE

PLACEMENT ET AUTRES MESURES LÉGALES DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE

CHAPITRE PREMIER. — APERÇU HISTORIQUE	166
Section I. — <i>La période antérieure à la première guerre mondiale</i>	166
Section II. — <i>La période d'entre-deux guerres</i>	167
Section III. — <i>La période postérieure à la seconde guerre mondiale</i>	168
CHAPITRE II. — LE PLACEMENT DES TRAVAILLEURS, L'ORIENTATION PROFES- SIONNELLE ET LE PLACEMENT DES APPRENTIS.....	169
Section I. — <i>Généralités</i>	169
Section II. — <i>Le placement des travailleurs</i>	173
§ 1. — <i>Notion</i>	173
§ 2. — <i>Principes généraux du placement</i>	174
§ 3. — <i>Procédure du placement</i>	175
Section III. — <i>L'orientation professionnelle et le placement des apprentis</i>	176
§ 1. — <i>L'orientation professionnelle</i>	176
§ 2. — <i>Le placement des apprentis</i>	177
CHAPITRE III. — MESURES DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE.	
Section I. — <i>Facilités créées en vue du réemploi et de la formation profes- sionnelle — mesures relatives au perfectionnement professionnel</i>	177
Section II. — <i>L'aide aux chômeurs sous forme de travaux d'intérêt général</i> ..	179
§ 1. — <i>Travaux de secours</i>	179
§ 2. — <i>Travaux d'intérêt collectif</i>	180
§ 3. — <i>Aide à la construction de cités ouvrières</i>	180
Section III. — <i>Mesures prévues pour assurer l'emploi durant toute l'année dans l'industrie du bâtiment</i>	181
§ 1. — <i>Généralités</i>	181
§ 2. — <i>Octroi de subventions et de prêts aux propriétaires faisant cons- truire</i>	181
§ 3. — <i>Octroi de primes de transport et d'indemnités d'intempéries aux ouvriers du bâtiment</i>	181
<i>Résumé et critique</i>	183

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI EN DROIT BELGE

Rapport de M. Paul HORION
Professeur à l'Université de Liège.

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	195
Section I. — <i>Définition du chômage involontaire</i>	195
Section II. — <i>Historique</i>	195
Section III. — <i>Double régime d'assurance et d'assistance</i>	196
Section IV. — <i>Facteurs spécifiquement belges influant sur l'organisation du marché de l'emploi</i>	197

PREMIÈRE PARTIE
LE SOUTIEN PÉCUNIAIRE DES CHÔMEURS INVOLONTAIRES

CHAPITRE PREMIER. — INTRODUCTION.....	199
Section I. — <i>Limites du sujet</i>	199
Section II. — <i>Assurance et assistance</i>	200
Section III. — <i>Assurance obligatoire</i>	201
CHAPITRE II. — ORGANISATION ET FINANCEMENT DE L'ASSURANCE.....	202
Section I. — <i>Organisation des institutions de soutien des chômeurs</i>	202
§ 1. — L'Office national du placement et du chômage.....	202
§ 2. — Administration de l'Office national du placement et du chômage.	202
A. — Comité de gestion.....	202
B. — Directeur général	203
C. — Services centraux	203
D. — Bureaux régionaux	203
§ 3. — Organes de tutelle et de contrôle.....	203
A. — Représentant du ministre.....	203
B. — Réviseurs	204
§ 4. — Organes de consultation.....	204
§ 5. — Organismes payeurs	204
A. — Principe	204
B. — Organisations de travailleurs agréées pour le paiement des allocations de chômage.....	205
C. — Organisme officiel de paiement des allocations de chômage.....	205
D. — Attributions des organismes payeurs.....	206
§ 6. — Contrôle des chômeurs.....	206
Section II. — <i>Financement</i>	206
§ 1. — Cotisations	206
§ 2. — Subventions de l'Etat.....	206
CHAPITRE III. — PRESTATIONS	207
Section I. — <i>Conditions d'octroi</i>	207
§ 1. — Stage préalable	207
A. — Principe	207
B. — Conservation de la qualité de salarié habituel.....	207
C. — Calcul des périodes de travail. — Journées assimilées.....	208
D. — Cas spécial des jeunes gens ayant terminé depuis peu leurs études ou leur apprentissage	209
§ 2. — Conditions d'octroi au moment de la demande de prestations....	209
A. — Définition du chômage involontaire. Conditions d'indemnisation.	209
I. — Le travailleur doit être privé de travail par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.....	210
II. — Il doit être privé de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.....	210
III. — Il doit être physiquement apte au travail	210
IV. — Il doit être disposé à accepter tout emploi convenable et, à cet effet, être inscrit comme demandeur d'emploi.....	211
1. Inscription	211
a) Principe	211
b) Dispenses	211
1° Cas de chômage partiel.....	211
2° Cas de chômage accidentel.....	211
3° Chômage en raison des vacances annuelles.....	212
2. Emploi convenable.....	212
a) Principe	212
b) Critères de l'emploi convenable.....	212
1° Aptitude physique	212
2° Aptitude professionnelle	213

3° Salaire	213
4° Lieu de travail.....	213
5° Outillage et vêtements spéciaux.....	214
6° Moralité	214
7° Règles particulières aux employés.....	214
V. — Se soumettre au contrôle des chômeurs	214
VI. — Subir un chômage alors qu'il était occupé dans un emploi « à temps plein »	214
B. — Cas d'exclusion ou de limitation du bénéfice des allocations.....	215
I. — Exclusion et limitation en vue d'éviter des fraudes.....	215
II. — Exclusion et limitation des droits des travailleurs pouvant faire valoir des droits à la pension.....	215
III. — Exclusion et limitation à l'égard des travailleurs étrangers..	216
Section II. — <i>Éléments, barème et paiement des allocations</i>	216
§ 1. — Jours pour lesquels les allocations sont dues.....	216
A. — Principe	216
B. — Des demi-journées indemnisables.....	216
C. — Un jour de carence par semaine.....	216
D. — Jours exclus	217
§ 2. — Allocations dues aux chômeurs.....	217
A. — Allocations principales	217
B. — Allocations familiales	218
C. — Maximum de l'ensemble des allocations principales et des allocations familiales	218
§ 3. — Paiement des indemnités de chômage.....	219
A. — Dispositions générales	219
B. — Dispositions spéciales relatives aux allocations familiales.....	219
Section III. — <i>Avantages complémentaires</i>	220
§ 1. — Des fonds de sécurité d'existence	220
§ 2. — Des indemnités de gel ou de pluie payables directement	220
CHAPITRE IV. — PROBLÈMES SPÉCIAUX POSÉS PAR LE CHÔMAGE PARTIEL ET PAR LE CHÔMAGE ACCIDENTEL.....	221
Section I. — <i>La revendication du salaire garanti</i>	221
§ 1. — Application du principe du salaire garanti en matière de petits chômeages	221
A. — Article 12 de la loi sur le contrat de travail.....	221
B. — Journées d'absence pour obligations familiales et civiques.....	222
§ 2. — Autres applications du principe du salaire garanti.....	222
A. — Les jours fériés payés.....	222
B. — Accidents du travail et maladies professionnelles.....	223
C. — Fonds de sécurité d'existence.....	223
§ 3. — Proposition de loi Major.....	223
Section II. — <i>Travail à temps réduit</i>	223
§ 1. — L'article 28 <i>quater</i> de la loi sur le contrat de travail.....	223
§ 2. — Régime du chômage.....	223
§ 3. — Accords collectifs du travail.....	224
Section III. — <i>Suspension de l'exécution du contrat de travail</i>	224
§ 1. — Article 28 <i>ter</i> et 28 <i>quater</i> de la loi sur le contrat de travail.....	224
§ 2. — Régime du chômage.....	224
CHAPITRE V. — EFFETS DU CHÔMAGE TOTAL OU PARTIEL SUR LES AVANTAGES SOCIAUX	225
Section I. — <i>Indemnité pour défaut de préavis</i>	225
§ 1. — Calcul des indemnités de préavis lorsqu'il y a chômage partiel..	225
§ 2. — Les allocations de chômage ne sont pas dues pour la période couverte par l'indemnité pour défaut de préavis.....	226

Section II. — <i>Jours fériés payés</i>	226
§ 1. — Effets du chômage sur les salaires pour jours fériés payés	226
§ 2. — Les allocations de chômage ne sont pas dues pour les jours fériés payés	227
Section III. — <i>Vacances annuelles payées</i>	227
§ 1. — Effets du chômage sur les pécules des vacances annuelles	227
§ 2. — Les allocations de chômage ne sont pas dues pour les journées de vacances annuelles	227
Section IV. — <i>Accidents du travail et maladies professionnelles</i>	227
§ 1. — Effets du chômage sur les indemnités légales	227
§ 2. — Du cumul des allocations de chômage et des indemnités légales ..	228
§ 3. — Des indemnités pour changement d'emploi requis à la suite d'une maladie professionnelle	228
Section V. — <i>Allocations familiales</i>	228
Section VI. — <i>Assurance maladie-invalidité</i>	229
§ 1. — Effets du chômage sur les prestations de l'assurance maladie-invalidité	229
§ 2. — Les allocations de chômage ne sont pas dues pour les jours d'incapacité physique au travail	229
Section VII. — <i>Assurance vieillesse-décès</i>	230
§ 1. — Effets du chômage sur les prestations de l'assurance vieillesse-décès ..	230
§ 2. — Les allocations de chômage sont retirées aux travailleurs qui peuvent obtenir une pension de vieillesse complète	230

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉINTÉGRATION DU CHÔMEUR DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

CHAPITRE PREMIER. — FORMES DE PLACEMENT	231
Section I. — <i>Liberté de l'embauchage</i>	231
Section II. — <i>Bureaux de placement privés gratuits</i>	231
Section III. — <i>Bureaux de placement payants</i>	232
Section IV. — <i>Formes spécialisées du placement</i>	232
§ 1. — Marins	232
§ 2. — Travailleurs des ports	232
Section V. — <i>Réglementation du fonctionnement des bureaux de placement privés gratuits</i>	233
CHAPITRE II. — ORGANISATION DU PLACEMENT	233
Section I. — <i>Organisation générale</i>	233
§ 1. — Généralités	233
§ 2. — Des services publics et régionaux de placement	234
§ 3. — Des commissions consultatives	234
§ 4. — Des commissions consultatives spécialisées	234
Section II. — <i>Organisation de la tutelle professionnelle de la jeunesse</i>	235
§ 1. — Service de la tutelle professionnelle de la jeunesse	235
§ 2. — Commission nationale de la tutelle professionnelle de la jeunesse ..	235
§ 3. — Commissions régionales spécialisées de la jeunesse	236
CHAPITRE III. — RÉGLEMENTATION DU PLACEMENT	237
Section I. — <i>Définition du chômeur aux fins du placement</i>	237
Section II. — <i>Procédure du placement</i>	237
§ 1. — Inscription sur des listes de placement	237
§ 2. — Affectations des travailleurs	238
A. — Critères	238
B. — Possibilité de refus	238

Section III. — <i>Règles particulières à certaines catégories</i>	238
§ 1. — Tutelle professionnelle de la jeunesse.....	238
§ 2. — Cours spéciaux suivis par les femmes chômeuses.....	239
§ 3. — Placement des ouvriers mineurs. Primes.....	240
Section IV. — <i>Sanctions des infractions aux dispositions qui régissent le placement</i>	241
CHAPITRE IV. — AUTRES INSTITUTIONS AYANT POUR OBJET DE FACILITER LA RÉINTÉGRATION DANS LA VIE PROFESSIONNELLE.....	242
Section I. — Réadaptation professionnelle.....	242
§ 1. — Réadaptation professionnelle du chômeur ordinaire.....	242
A. — Généralités	242
B. — Réadaptation individuelle	243
C. — Réadaptation collective	243
D. — Rôle des commissions consultatives.....	244
§ 2. — Reclassement des handicapés.....	244
§ 3. — Apprentissage pour les victimes de la guerre.....	245
Section II. — <i>Mise au travail par les pouvoirs publics</i>	245
§ 1. — Champ d'application	245
A. — Notion de « travaux d'utilité publique ».....	245
B. — Chômeurs pouvant être affectés à ces travaux.....	246
§ 2. — Demande d'autorisation pour la mise au travail par les pouvoirs publics	246
§ 3. — Désignation des chômeurs.....	246
§ 4. — Montant des avantages accordés par l'Office national du placement et du chômage	247
A. — Indemnités-salaires	247
B. — Allocations familiales.....	247
C. — Autres prestations sociales.....	247
§ 5. — Statut des chômeurs mis au travail par les pouvoirs publics.....	248
§ 6. — Sanction en cas de refus ou abandon du travail offert par les pouvoirs publics	248
Section III. — <i>Rôle des conventions collectives dans la réintégration</i>	248
Section IV. — <i>Réglementation des migrations</i>	249
§ 1. — Compensation à l'intérieur du Royaume.....	249
A. — Compensation régionale	249
B. — Compensation nationale	249
§ 2. — Migrations internationales.....	250
CONCLUSIONS.....	250

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS EN CAS DE PERTE D'UN EMPLOI EN DROIT FRANÇAIS

par Paul DURAND †

PREMIÈRE PARTIE

L'AIDE MATÉRIELLE APPORTÉE AUX TRAVAILLEURS SANS EMPLOI

CHAPITRE PREMIER. — L'INDEMNISATION DE LA PERTE DE L'EMPLOI DANS LE CADRE DES RAPPORTS INDIVIDUELS DU TRAVAIL.....	259
CHAPITRE II. — L'ASSISTANCE AUX TRAVAILLEURS SANS EMPLOI.....	268
Section I. — <i>Les cadres de l'indemnisation du chômage</i>	269
Section II. — <i>Le domaine de l'indemnisation du chômage</i>	271
Section III. — <i>Le règles d'indemnisation du chômage</i>	274

CHAPITRE III. — LE PROBLÈME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE.....	278
---	-----

CHAPITRE IV. — LA SITUATION DES TRAVAILLEURS SANS EMPLOI AU REGARD DE LA LÉGISLATION SOCIALE.....	285
--	-----

Section I. — <i>La situation du chômeur dans le droit du travail</i>	285
--	-----

Section II. — <i>La situation du chômeur dans le droit de la sécurité sociale</i>	287
--	-----

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉINTÉGRATION DES TRAVAILLEURS SANS EMPLOI DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

CHAPITRE PREMIER. — LE PLACEMENT DES CHÔMEURS.....	293
--	-----

CHAPITRE II. — LES MOYENS DESTINÉS A PERMETTRE LA RÉINTÉGRATION DANS LA VIE PROFESSIONNELLE.....	301
---	-----

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI EN DROIT ITALIEN

par Luigi MENGONI

INTRODUCTION	309
--------------------	-----

PREMIÈRE PARTIE

L'AIDE ÉCONOMIQUE AUX TRAVAILLEURS EN CAS DE PERTE TOTALE OU PARTIELLE DU REVENU DU TRAVAIL

CHAPITRE PREMIER. — CHÔMAGE TOTAL.....	313
--	-----

Section I. — <i>L'indemnité d'ancienneté</i>	313
--	-----

Section II. — <i>L'assurance obligatoire contre le chômage involontaire</i>	320
---	-----

Section III. — <i>Formes d'assistance (remplaçant ou complétant l'assurance)</i> ..	335
---	-----

CHAPITRE II. — CHÔMAGE PARTIEL.....	336
-------------------------------------	-----

Section I. — <i>La réglementation du contrat de travail</i>	336
---	-----

Section II. — <i>Une institution de prévoyance : les compléments de salaires</i>	339
--	-----

CHAPITRE III. — LA POSITION DU CHÔMEUR A L'ÉGARD DE LA LÉGISLATION SOCIALE.	345
---	-----

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉINTÉGRATION DU CHÔMEUR DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

CHAPITRE PREMIER. — LE PLACEMENT.....	351
---------------------------------------	-----

Section I. — <i>L'organisation officielle du marché du travail</i>	351
--	-----

CHAPITRE II. — FORMES DU PLACEMENT.....	354
---	-----

Section I. — <i>Forme générale et formes particulières</i>	354
--	-----

Section II. — <i>Organisation du placement</i>	356
--	-----

CHAPITRE III. — RÉGLEMENTATION DU PLACEMENT.....	358
--	-----

CHAPITRE IV. — RÉGLEMENTATION DE L'ÉMIGRATION.....	367
--	-----

Section I. — <i>Migrations internes</i>	367
---	-----

Section II. — <i>L'émigration à l'étranger</i>	368
--	-----

CHAPITRE V. — AUTRES MOYENS TENDANT A FACILITER LA RÉINTÉGRATION DU TRAVAILLEUR DANS LA VIE PROFESSIONNELLE.....	370
Section I. — <i>Protection des travailleurs atteints par des événements qui ont diminué leur capacité de travail</i>	370
Section II. — <i>Formation professionnelle</i>	372
Section III. — <i>Travaux publics tendant à résorber le chômage</i>	375
Section IV. — <i>Dispositions spéciales pour les mines et la sidérurgie</i>	377
CONCLUSION	379

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS
EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI EN DROIT LUXEMBOURGEOIS

par Armand KAYSER

INTRODUCTION	383
--------------------	-----

PREMIÈRE PARTIE

DES INDEMNITÉS EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI

CHAPITRE PREMIER. — DES INDEMNITÉS DUES PAR L'EMPLOYEUR.....	385
CHAPITRE II. — DES INDEMNITÉS DE CHÔMAGE.....	389
Section I. — <i>La législation</i>	389
Section II. — <i>Les bénéficiaires</i>	390
Section III. — <i>L'éventualité couverte</i>	391
Section IV. — <i>Les conditions d'attribution</i>	392
1. Le stage.....	392
2. L'aptitude au travail.....	393
3. La volonté de travail.....	394
4. La résidence	395
5. Du chômage saisonnier.....	396
6. Du chômage des travailleurs à domicile	396
7. Du chômage partiel	396
Section V. — <i>Taux et durée des indemnités</i>	396
Section VI. — <i>Le financement</i>	397
Section VII. — <i>Organisation et administration</i>	398
Section VIII. — <i>La création d'emploi</i>	399

DEUXIÈME PARTIE

DES INCIDENCES DE LA PERTE D'EMPLOI EN LÉGISLATION SOCIALE

CHAPITRE PREMIER. — LÉGISLATION DU TRAVAIL.....	401
Section I. — <i>Les congés payés</i>	401
Section II. — <i>Les jours fériés légaux</i>	403
CHAPITRE II. — LÉGISLATION DE SÉCURITÉ SOCIALE.....	404
Section I. — <i>L'assurance maladie, maternité</i>	404
Section II. — <i>L'assurance accidents</i>	405
Section III. — <i>L'assurance pensions</i>	407
Section IV. — <i>Les allocations familiales</i>	408

TROISIÈME PARTIE

DU PLACEMENT DES CHÔMEURS

CHAPITRE PREMIER. — DU PLACEMENT PRIVÉ.....	409
---	-----

CHAPITRE II. — DES SERVICES DE PLACEMENT PUBLICS.....	410
Section I. — <i>Premières formes administratives</i>	410
Section II. — <i>L'Office National du Travail</i>	411
CHAPITRE III. — DES OBLIGATIONS DES EMPLOYEURS ET DES TRAVAILLEURS....	412
Section I. — <i>Obligations des employeurs</i>	412
Section II. — <i>Obligations des travailleurs</i>	413
Section III. — <i>Sanctions</i>	413
CHAPITRE IV. — DU PLACEMENT DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS.....	414
CHAPITRE V. — DE L'EMBAUCHAGE DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS.....	416

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS
EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI EN DROIT NÉERLANDAIS

par A. N. MOLENAAR †

INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	419
----------------------------	-----

PREMIÈRE PARTIE

L'AIDE MATÉRIELLE APPORTÉE AUX TRAVAILLEURS SANS EMPLOI

CHAPITRE PREMIER. — APERÇU HISTORIQUE.....	423
CHAPITRE II. — CHÔMAGE TOTAL.....	427
Section I. — <i>Assurance obligatoire</i>	427
Section II. — <i>Assurance libre</i>	438
Section III. — <i>Indemnités spéciales (salaire)</i>	439
Garanties : indemnité complémentaire résultant notamment de conventions collectives	439
Section IV. — <i>Assistance (à défaut d'assurance)</i>	441
CHAPITRE III. — CHÔMAGE PARTIEL.....	446
Section I. — <i>Travail à temps réduit</i>	446
Section II. — <i>Interruption temporaire du travail (dans le chef de l'entreprise)</i> ..	448
Section III. — <i>Effets</i>	451
CHAPITRE IV. — SITUATION DU CHÔMEUR AU REGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	453

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉINTÉGRATION DU CHÔMEUR DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

CHAPITRE PREMIER. — INTRODUCTION.....	457
Section I. — <i>Considérations générales</i>	457
Section II. — <i>Aperçu historique</i>	460
CHAPITRE II. — FORMES DU PLACEMENT.....	463
Section I.	463
§ 1. — <i>Formes publiques</i>	463
§ 2. — <i>Formes privées</i>	464
§ 3. — <i>Formes spécialisées</i>	465
Section II. — <i>Organisation du placement</i>	466
CHAPITRE III. — RÉGLEMENTATION DU PLACEMENT.....	468
Section I. — <i>Définition du chômeur aux fins du placement</i>	468

Section II. — <i>Procédure du placement</i>	468
Section III. — <i>Règles particulières à certaines catégories de travailleurs</i>	471
Section IV. — <i>Obligations de l'employeur à l'égard du bureau de placement</i> ..	473
Section V. — <i>Sanctions des infractions aux dispositions qui régissent le placement</i>	474
CHAPITRE IV. — AUTRES INSTITUTIONS AYANT POUR OBJET DE FACILITER LA RÉIN- TÉGRATION DANS LA VIE PROFESSIONNELLE.....	475
Section I. — <i>Réadaptation professionnelle</i>	475
Section II. — <i>Mise au travail par les pouvoirs publics</i>	482
Section III. — <i>Rôle des conventions collectives dans la réintégration</i>	484
Section IV. — <i>Réglementation des migrations</i>	484
TROISIÈME PARTIE. — CONCLUSIONS.....	489

PRÉFACE

« *La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi* » fait partie d'une série d'études de droit comparé du travail, élaborées sous le patronage et la direction de la Haute Autorité de la C.E.C.A. La réalisation de ces ouvrages a été confiée par la Haute Autorité à un groupe de travail, composé de juristes des six pays, spécialistes en la matière. Ce groupe, qui poursuit son activité depuis plusieurs années, a été formé en 1955, et a déjà mis au point d'autres études de droit comparé du travail. Aussi « *La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi* » se rattache-t-elle en substance aux études précédentes du groupe de travail, portant sur « *Les sources du droit du travail* », « *La stabilité de l'emploi* » et « *La représentation des travailleurs sur le plan de l'entreprise* ». Elle s'en distingue, cependant, du point de vue de la forme, car elle paraît sous une présentation nouvelle et s'insère organiquement dans une collection particulière : « *Le droit du travail dans la Communauté* », qui portera sur les aspects principaux de ce droit dans les six pays de la Communauté. Par ailleurs, les études effectuées antérieurement seront mises à jour, refondues entièrement et rééditées dans le cadre de la nouvelle collection.

La connaissance exacte de la situation juridique, de l'application des divers mécanismes, des lacunes constatées et des besoins insatisfaits, constitue la base indispensable à toute action éventuelle, visant à harmoniser les législations nationales et à réduire les disparités existantes. C'est pourquoi la Haute Autorité estime que l'effort qu'elle accomplit afin d'illustrer les principaux aspects du droit du travail contemporain et de dégager les tendances fondamentales de son évolution entre dans le cadre de sa mission d'information et de son action en faveur d'une égalisation dans le progrès des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre.

* * *

Pour la Haute Autorité et pour le groupe de spécialistes en matière de droit du travail le chômage était, en quelque sorte, un sujet qui s'imposait, étant donné l'importance qu'ont pris dans l'Etat moderne les objectifs de la réalisation et du maintien du plein emploi. On s'efforce d'atteindre ces objectifs, il est vrai, grâce à une série de mesures de politique économique qui débordent les limites d'un ouvrage de documentation juridique. Néanmoins, il est également important de comparer l'ensemble des dispositions adoptées dans les divers pays pour atténuer les conséquences économiques du chômage et pour faciliter la réintégration du chômeur dans la vie professionnelle.

Le présent ouvrage a précisément pour objet l'étude comparée des mécanismes juridiques qui agissent, dans les six pays de la Communauté, comme moyens de lutte contre le chômage involontaire. La notion juridique de chômage, les divers régimes d'assurance contre le chômage et d'assistance aux chômeurs, les pro-

cédures de placement des travailleurs sont examinées dans les rapports nationaux. Selon la méthode adoptée lors des études précédentes, un rapport de synthèse esquisse une reconstruction d'ensemble, permettant de comparer les diverses législations nationales et de prendre conscience des tendances qu'elles manifestent.

* * *

Au moment de présenter ce volume, la Haute Autorité tient à rendre un dernier hommage à la mémoire du regretté professeur Paul Durand. Le professeur Durand, qui représentait la doctrine française au sein du groupe de spécialistes du droit du travail, dont il était le président, a apporté à la Haute Autorité et aux autres membres du groupe une collaboration précieuse. Sa disparition tragique et prématurée est une lourde perte pour tous ceux qui s'intéressent aux problèmes de la réglementation juridique des rapports de travail dans le cadre de l'intégration européenne.

Paul FINET.

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS
DANS LE DROIT DES PAYS
MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ

RAPPORT DE SYNTHÈSE

par

LUIGI MENGONI

Professeur à l'Université catholique de Milan

INTRODUCTION

1. Pour le groupe de spécialistes auxquels la Haute Autorité a confié la tâche de comparer les aspects principaux du droit du travail dans les six pays de la Communauté, le *chômage* était en quelque sorte un thème obligatoire. Le but essentiel de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et de la Communauté Economique Européenne est de contribuer à porter et à maintenir au niveau maximum l'emploi de la main-d'œuvre disponible dans les Etats Membres. L'intervention de ces autorités supranationales représente une phase de la politique du « plein emploi » sur le plan international déterminée par la conviction que le phénomène du chômage, en tant qu'étroitement dépendant des causes qui influent sur le niveau de la demande de biens et de services, ne peut être éliminé dans ces aspects les plus graves et maintenu dans les limites d'un chômage normal de conjoncture ou frictionnel que par l'intégration des économies nationales en un vaste marché commun. Mais les Communautés européennes instituées par les Traités de Paris et de Rome sont encore loin d'une véritable unification économique, qui ne serait réalisable que dans le contexte d'une unification politique. Leur nature ne comporte seulement l'attribution aux autorités supranationales d'une fonction intégrative, d'impulsion et de coordination de l'action des Etats Membres sur le plan national. L'institution de la Communauté ne diminue pas la responsabilité des Etats pris individuellement face au problème du chômage dans leurs économies respectives ; et les bienfaits que pourra valoir à chaque pays leur intégration dans le Marché Commun dépendent de la mesure dans laquelle il aura réussi à éliminer les structures économiques et sociales qui font obstacle à la réalisation du plein emploi. Il serait vain, par exemple, d'attendre du principe communautaire de la libre circulation de la main-d'œuvre une contribution appréciable à l'assainissement du chômage structurel de masse qui afflige les zones sous-développées des régions méridionales, si la politique sociale du gouvernement intéressé ne réussissait pas, au préalable, à élever le niveau culturel des populations en cause, à modifier leur mentalité et à leur donner une formation professionnelle suffisante.

Il importe donc de chercher à connaître les institutions juridiques qui opèrent dans les six pays en tant que moyens de lutte contre le chômage, et tel est précisément le but de la présente étude. Conformément à la méthode déjà adoptée pour les enquêtes précédentes, cette étude se déroule sur le plan des législations nationales considérées isolément, en fonction d'une reconstruction d'ensemble qui permet de les comparer. L'étude des questions d'interprétation et d'élaboration systématique des clauses des deux Traités visant à régler la politique du plein emploi au niveau des Communautés européennes sort du cadre de la présente enquête. Le rapporteur général ne saurait s'arroger cette tâche. Dans le rapport général, les règles des deux Traités ne pourront et ne devront entrer en ligne de compte que dans la mesure où elles se sont traduites par les règlements visant à harmoniser

certaines instructions législatives des Etats Membres, en en modifiant les conditions préalables d'application.

2. Les remèdes qui concrétisent la protection juridique du chômeur se divisent en deux groupes :

a) Ceux qui agissent sur les *conséquences* du chômage, c'est-à-dire qui tendent à atténuer, par une série de mesures économiques, la gêne dans laquelle vient à se trouver le travailleur qui a perdu son emploi.

b) Ceux qui agissent sur les *causes* du chômage, c'est-à-dire qui tendent à créer de nouvelles possibilités de travail, en vue de la réintégration du chômeur dans la vie professionnelle. Ces deux types de remèdes ont toujours été utilisés conjointement, étant exactement complémentaires l'un de l'autre. Les mesures économiques prises en faveur du travailleur en chômage sont transitoires par nature et failliraient à leur but si elles n'étaient assorties d'un ensemble de dispositions destinées à aider le travailleur dans la recherche d'une nouvelle occupation. Mais une profonde évolution s'est produite, sous divers aspects, dans les six pays.

Le premier aspect de cette évolution a trait aux institutions. A l'origine, la protection juridique du chômeur était confiée aux instruments du droit privé : d'une part, l'assistance de la bienfaisance privée et, par la suite, les caisses syndicales d'assurance opérant selon la technique des assurances privées ; d'autre part, les bureaux de placement privés. Depuis la fin du siècle dernier, on a assisté à une « publicisation » progressive de la protection des travailleurs en chômage, axée d'abord sur l'intervention des administrations publiques locales, puis sur celle de l'Etat, qui est devenu le protagoniste principal de la lutte contre le chômage. L'introduction de la protection juridique du chômeur dans le droit public et, par conséquent, la réalisation de cette protection par des sujets investis d'autorité, est une donnée fondamentale des six législations : les divergences portent sur la nature desdits sujets et les formes d'organisation des divers services.

Le deuxième aspect de l'évolution concerne les techniques de l'aide économique aux travailleurs en chômage. Au début, l'intervention de l'Etat sembla poser le problème du choix entre deux techniques différentes, à savoir celle de l'assurance sociale et celle de l'assistance sociale. La première, par des cotisations imposées aux catégories professionnelles qui prennent part à la production, agit directement sur le processus de distribution des richesses, c'est-à-dire transforme l'indemnisation du chômage en un coût de production, qui se répercute simultanément et dans une mesure inégale sur le profit de l'entreprise, sur les salaires et sur les prix. La deuxième, au contraire, agit comme un correctif de la distribution des richesses, c'est-à-dire opère une redistribution du revenu à travers la manœuvre fiscale. Dans la plupart des six pays, on observe une tendance nette, bien que réalisée dans une mesure différente, à résoudre cette alternative soit en créant deux systèmes, l'un du type assurance, l'autre du type assistance, complémentaire du premier, soit en modifiant le système d'assurance en y introduisant certains éléments caractéristiques de la politique d'assistance. En tous cas,

le système d'indemnisation du chômage, même là où il ressortit surtout à l'assurance, s'est éloigné de la conception de l'assurance privée, tout rapport de proportionnalité entre cotisations et prestations ayant disparu.

Le troisième aspect de l'évolution concerne les remèdes du deuxième groupe. L'intervention de l'Etat a donné une puissante impulsion au développement des remèdes qui agissent sur les causes du chômage et par rapport auxquels ceux du premier groupe, qui visent à apporter une aide financière aux travailleurs sans emploi, exercent une fonction subsidiaire et transitoire. A mesure que s'est accentuée l'intervention de l'Etat dans l'économie, le problème du chômage a pris une nouvelle dimension qui le place au centre d'un vaste programme de politique économique et sociale, visant à la réalisation du « plein emploi ». Les règlements et les institutions qui constituent les moyens d'exécution de ce programme ne ressortissent qu'en partie à la protection juridique des travailleurs en chômage ; ils sont, en effet, fondés sur l'hypothèse d'une personne en quête de travail, et visent à faciliter son intégration dans la vie professionnelle : ce sont les règles qui instituent et réglementent le service public de placement et les autres services liés à l'organisation publique du marché du travail. Par contre, restent étrangers à la notion de protection juridique du chômage, donc à l'objet de la présente étude, les remèdes *préventifs* du chômage, c'est-à-dire les institutions juridiques qui visent à conserver leur emploi aux travailleurs occupés ou à promouvoir la création d'emplois nouveaux ou qui président à la formation culturelle et professionnelle des futures promotions de travailleurs. Il s'agit des ensembles de règles ci-après :

a) les diverses institutions, inhérentes à la réglementation du contrat de travail, qui réalisent, dans une mesure plus ou moins large, la tendance à la stabilisation de l'emploi. Toutefois, il convient de reprendre ici certaines de ces institutions, et notamment l'indemnité d'ancienneté, sous l'angle de l'aide économique qu'elles apportent au travailleur, lorsqu'il perd son emploi ;

b) les normes, également afférentes à la réglementation du contrat de travail, qui limitent la durée légale du travail et notamment le caractère licite des heures supplémentaires, en vue de répartir les occasions de travail sur un plus grand nombre de travailleurs ;

c) les normes ressortissant à la politique scolaire visant à fournir aux jeunes gens une culture générale et une formation professionnelle spécifique ;

d) les normes du domaine de la politique sanitaire, visant à garantir aux travailleurs les meilleures conditions de santé et d'aptitude physique ;

e) enfin, toutes les règles et institutions par lesquelles se traduit l'aspect économique et financier de la politique du plein emploi, c'est-à-dire l'intervention de l'Etat dans le processus économique consistant à accumuler des capitaux et à les mettre à la disposition de la production.

3. Du point de vue économique, le chômage apparaît essentiellement comme un phénomène *social*, dont il importe d'identifier les causes et

auquel il faut trouver des remèdes adéquats. Pour ce qui est des diverses causes, les économistes distinguent divers types ou caractères du chômage (structurel, conjoncturel, frictionnel, technologique, etc.). La connaissance exacte du type de chômage en cause est un postulat fondamental pour le choix des remèdes, proposés par les sciences économiques et sociales. Tout cela est étranger à la présente étude, qui a un caractère strictement juridique, en ce qu'elle considère le chômage exclusivement du point de vue de sa réglementation juridique. De ce point de vue, le chômage constitue une situation *individuelle* juridiquement importante, c'est-à-dire que le droit la prend comme point de référence d'une protection juridique complexe. Du point de vue juridique, les distinctions économiques du chômage perdent de leur intérêt et d'autres distinctions entrent en ligne de compte.

La première distinction correspond aux deux aspects fondamentaux de la protection juridique du chômage, à savoir le service des prestations économiques et le service de placement. La notion juridique de chômage n'est pas uniforme ; son contenu est différent selon qu'il s'agit d'appliquer les normes qui réglementent l'indemnisation du chômage en tant que risque professionnel, ou celles qui, faisant abstraction de l'indemnisation du risque de la perte de salaire, considèrent tout simplement le chômage comme l'état d'une personne en quête d'un emploi à sa convenance.

Aux fins de l'application de ce dernier groupe de règles, qui vise à aider le chômeur à retrouver du travail, la notion de chômage est très vaste : elle se détermine exclusivement d'après le critère du manque d'occupation adéquate, et comprend, par conséquent, non seulement ceux qui ont perdu leur emploi, mais aussi les jeunes gens qui attendent encore leur premier emploi (et parfois, comme en Italie, jusqu'aux vieux travailleurs retraités en quête de travail), ainsi que ceux qui, occupés à des tâches sans rapport avec leurs aptitudes professionnelles, cherchent une autre occupation plus conforme à ces aptitudes.

Quand, au contraire, il s'agit d'appliquer les règles fondées sur la notion du chômage considéré comme une manifestation d'un risque professionnel, le critère de définition devient plus rigoureux. La notion de chômage *indemnisable* se définit d'après le critère de la suspension (totale ou partielle) du salaire résultant d'un rapport de travail préexistant. Toutefois, on observe dans trois législations une tendance très significative, quoique pour l'instant restreinte, à franchir la limite constituée par la condition préalable d'un rapport de travail antérieur. En Belgique, en France et au Luxembourg, la notion de chômeurs indemnifiables s'étend aussi aux jeunes gens qui ont obtenu un diplôme délivré par une école professionnelle et sont dans l'attente de leur premier emploi. En effet, le jeune homme qui, parvenu à l'âge de travailler, renonce à se prévaloir immédiatement de la possibilité de gagner de l'argent et fait, de surcroît, des frais pour suivre des cours consécutifs à l'école primaire obligatoire, court le risque de ne pas réussir ensuite à trouver rapidement un emploi correspondant au diplôme obtenu. La tendance de la politique sociale la plus évoluée à englober ce risque dans le chômage indemnifiable correspond à l'évolution des

techniques de production, en raison desquelles un des principaux moyens de lutte contre le chômage consiste à encourager les jeunes à acquérir une spécialisation professionnelle poussée.

Dans le cadre de la notion de chômage indemnisable, on distingue ensuite le chômage *total* et le chômage *partiel*. Le développement de cette distinction implique l'extension du programme social d'indemnisation du chômage à tous les cas de perte du revenu du travail, que cette perte soit totale ou partielle, c'est-à-dire qu'elle résulte de la cessation du rapport de travail antérieur ou qu'elle se produise au cours du rapport de travail, par suite d'une restriction ou d'une suspension temporaire de l'activité productive de l'entreprise ou d'une seule de ses sections. De ce point de vue, l'évolution de la notion de chômage indemnisable s'est traduite par la substitution du critère de la perte du revenu du travail au critère originel, plus restrictif, de la perte de l'emploi, qui ne sert aujourd'hui qu'à préciser deux cas de chômage, en fonction d'une réglementation différente de l'indemnisation.

Dans presque tous les pays de la Communauté, cette évolution est maintenant achevée, en ce sens que le droit à indemnisation constitue dorénavant une règle générale pour le chômage partiel comme pour le chômage total. En Italie seulement, le développement de cette tendance s'est limité à un secteur de la vie professionnelle (professions ouvrières de l'industrie), tandis qu'en principe, la notion de chômage y est restée liée à la condition préalable de la cessation du rapport de travail.

PREMIÈRE PARTIE

LES MESURES ÉCONOMIQUES PRISES EN FAVEUR DES CHOMEURS INVOLONTAIRES

CHAPITRE PREMIER

PRESTATIONS DÉCOULANT DU CONTRAT DE TRAVAIL

4. D'un point de vue rigoureusement scientifique, les indemnités que l'employeur peut être tenu de verser à la suite d'une mesure de licenciement ne sauraient être considérées comme des éléments de la protection juridique du chômeur. Le droit à ces indemnités est attribué au travailleur licencié, indépendamment du fait qu'il ne réussit pas à trouver immédiatement un nouvel emploi et qu'il subit donc une période plus ou moins longue de chômage. Les indemnités de résiliation du contrat de travail constituent plutôt des éléments de la protection juridique de l'emploi, considéré comme « bien juridique », c'est-à-dire qu'elles rentrent dans le cadre des règles qui protègent l'intérêt qu'a le travailleur à conserver son emploi. C'est pourquoi elles appartiennent à la théorie de la stabilité de l'emploi, et elles ont fait, comme telles, l'objet d'une étude antérieure.

Toutefois, il convient de rappeler aussi les indemnités en question dans une étude sur le chômage dont, au-delà de préoccupations d'ordre théorique, le but pratique est de présenter un tableau complet de tous les remèdes concourant, directement ou indirectement, à atténuer les conséquences économiques de l'état de chômage. En vérité, du point de vue pratique, les indemnités en question remplissent aussi une fonction de prévoyance contre le chômage. L'indemnité de préavis conserve au travailleur le salaire pendant une certaine période consécutive au licenciement et lui permet ainsi de chercher en toute tranquillité un nouvel emploi à sa convenance. L'indemnité de licenciement procure au travailleur un capital, dans lequel il pourra puiser pour subvenir à ses propres besoins et à ceux de sa famille, si, par malheur, à l'expiration de la période de préavis, il n'a pas encore réussi à trouver une nouvelle occupation.

Tandis que l'institution du préavis et de l'indemnité compensatrice correspondante repose sur une conception commune aux six pays, la nature et les conditions d'attribution d'une indemnité de licenciement varient, au contraire, profondément. En Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas, le droit à l'indemnité de licenciement n'est prévu que comme droit à dommages-intérêts, fondé sur une faute de l'employeur ; il implique donc un licenciement injustifié (abusif). Le législateur français applique le même principe (avec deux exceptions, en faveur des journalistes et des représentants de commerce). Au Luxembourg, l'indemnité de licenciement ne repose pas sur un abus de droit commis par l'employeur, mais elle n'est accordée

qu'aux employés ayant une certaine ancienneté de service (au moins 15 ans), à condition qu'ils n'aient pas déjà acquis le droit à la retraite. La position du droit luxembourgeois mérite d'être étudiée : dans ce droit, l'indemnité de licenciement accordée aux employés est une véritable indemnité d'ancienneté ; mais l'impossibilité de la cumuler avec le droit à la retraite révèle une conception qui accentue fortement la fonction de prévoyance de l'indemnité.

Le droit italien impose le paiement d'une indemnité d'ancienneté dans tous les cas où un rapport de travail de durée indéterminée vient à prendre fin pour une cause non imputable au travailleur. Tout aussi général est le champ d'application, qui englobe tous les travailleurs de n'importe quelle catégorie, tant employés qu'ouvriers. En outre, à la différence du droit luxembourgeois, le droit italien attribue à l'indemnité une fonction primordiale de complément du salaire ; c'est pourquoi il en autorise le cumul avec le droit à la retraite, et d'une manière générale avec toutes les prestations de la sécurité sociale. Cette position particulière du droit italien, et sa signification pour ce qui est de la question des limites du pouvoir de licenciement, ont déjà été mises en lumière dans l'étude sur la stabilité de l'emploi. Mais le rapport français sur le chômage nous permet de faire une constatation fort intéressante : ces dernières années, l'indemnité d'ancienneté a gagné du terrain, même en France, dans les usages, les contrats collectifs et parfois aussi dans des jugements arbitraux qui ont tranché des différends collectifs de travail. Bien que — en France comme en Italie — la conception sur laquelle repose cette évolution se rattache directement à la théorie du salaire, le problème du chômage n'est pas étranger aux motifs politiques qui ont amené à instituer l'indemnité d'ancienneté. En tant que conçue comme salaire différé, l'indemnité d'ancienneté réalise une épargne forcée du travailleur et constitue en ce sens une forme de prévoyance contre le chômage. Quand le licenciement traduit dans les faits le risque de chômage, l'indemnité d'ancienneté vient compléter les indemnités de chômage, dont elle corrige, en outre, le caractère d'uniformité, en introduisant dans les ressources du chômeur un élément de proportionnalité à la durée et au montant du revenu de travail précédemment perçu.

5. La réglementation du contrat de travail a non seulement élaboré quelques mesures qui contribuent au soutien économique du travailleur en cas de chômage total provoqué par la cessation du contrat de travail, mais tend à instaurer aussi une protection du travailleur en cas de chômage partiel limité à de brèves périodes d'interruption du travail. On désigne cette tendance par l'expression « principe du salaire garanti », qui implique le transfert à l'employeur du risque des interruptions de travail résultant de faits de force majeure, que l'on ne saurait imputer à aucune des parties du contrat de travail.

Il convient de préciser que la revendication du salaire garanti intéresse un domaine d'hypothèses plus vaste que la notion de chômage partiel.

Sont étrangers à cette notion les cas dans lesquels la suspension de la prestation de travail résulte d'un empêchement qui a surgi dans la sphère personnelle du travailleur et qui est de nature à rendre impossible ou inexigible la prestation de travail (maladie, accomplissement de devoirs familiaux ou sociaux supérieurs, etc.). La notion de chômage partiel n'englobe que les cas dans lesquels l'interruption du travail est causée par des obstacles surgissant dans la sphère de l'activité d'exploitation de l'entreprise, c'est-à-dire tels que le chef d'entreprise vient à se trouver, sans qu'il y ait de sa faute, dans l'impossibilité d'utiliser la prestation de travail de ses subordonnés (manque d'énergie électrique, retard dans la fourniture de matières premières, inondation de l'usine, intempéries en cas de travail à ciel ouvert, etc.).

Or, le développement du principe du salaire garanti dans la sphère du deuxième groupe d'hypothèses apparaît plus lent que dans celle du premier groupe. L'Allemagne fait, à vrai dire, exception ; doctrine et jurisprudence y ont tendance à faire supporter au chef d'entreprise le risque de la suspension de l'activité productive pour causes de force majeure. Les autres pays n'admettent pas de règle générale de garantie du salaire en pareil cas, et seul le Luxembourg semble être sur le point de l'introduire.

Il existe, toutefois, certains adoucissements. Aux Pays-Bas, on peut reconnaître une forme indirecte de salaire garanti dans la disposition qui subordonne la réduction des heures de travail à une autorisation administrative. En France et en Italie, l'intérêt qu'a le travailleur à conserver son salaire normal est protégé par les règlements qui admettent, dans certaines limites, la récupération des heures de travail perdues par suite d'interruptions dues à des causes de force majeure. En outre, en Italie, le contrat collectif garantit généralement le salaire complet pour les interruptions de travail de peu de durée, quand elles ne dépassent pas 60 minutes au total dans la journée.

La résistance plus grande que le principe du salaire garanti rencontre dans le domaine de chômage partiel s'explique : en pareil cas, les interruptions de travail ont un caractère *collectif*, et, par conséquent, le transfert du risque à l'employeur constitue un fardeau bien plus lourd qu'en cas d'interruption individuelle pour cause de maladie ou d'un autre empêchement survenu à la personne du travailleur. C'est pourquoi, comme nous le verrons plus loin, dans quelques législations, la garantie d'un salaire minimum, en cas d'interruption collective du travail, tend à se réaliser, plus que par le principe de caractère privé du risque de l'entreprise, par une technique différente, analogue à celle de l'assurance sociale, à savior par la construction de fonds sociaux de garantie, alimentés par des cotisations de tous les chefs d'entreprise d'un secteur de production déterminé ou d'une industrie déterminée.

CHAPITRE II
PRESTATIONS DÉCOULANT DE L'ASSURANCE SOCIALE
OU DE L'ASSISTANCE REMPLAÇANT L'ASSURANCE

SECTION I
CHOMAGE TOTAL

6. Presque tous les Etats qui mettent en œuvre un programme social d'indemnisation du chômage ont adopté la forme de l'assurance obligatoire. Pour ce qui est des six pays de la Communauté, l'assurance obligatoire contre le chômage a été introduite en Italie en 1919, en Allemagne en 1927 (à la place d'un régime antérieur d'assistance), en Belgique en 1945 et aux Pays-Bas en 1949 (à la place d'un régime antérieur d'assurance facultative). Cette évolution n'a pas eu lieu en France, ni au Luxembourg : dans ces deux pays, le risque du chômage n'est pas compris dans le système des assurances sociales et l'indemnisation y revêt une forme que l'on peut, quoique pas tout à fait exactement, qualifier d'assistance.

En théorie, la différence entre le système de l'assurance-chômage et celui de l'assistance-chômage est très nette. L'assurance fait supporter le risque du chômage aux sujets de la vie professionnelle, les moyens de financement étant tirés des cotisations des employeurs et des salariés ou des employeurs seulement, et le coût de l'indemnisation étant donc assimilé à un coût de travail. Quant à l'assistance, elle met le risque du chômage à la charge de la collectivité tout entière, en prélevant les moyens de financement sur les recettes fiscales. Dans le premier système, les prestations ont effectivement un caractère d'assurance, car elles font abstraction de l'état de besoin de l'assuré ; dans le second, elles ont un caractère alimentaire, étant conditionnées par l'état de besoin de l'assisté.

Toutefois, non seulement les deux techniques aboutissent à un même résultat économique final, c'est-à-dire à un transfert de richesse de la population active à la population inactive, mais le contenu même de chacune d'elles tend à absorber des éléments du contenu de l'autre, de sorte que la distinction entre les deux types d'indemnisation se trouve altérée à divers égards. Dans les régimes français et luxembourgeois, certaines conditions d'attribution du droit sont les mêmes que dans les systèmes du type assurance (période d'attente, période de carence, etc.), et, en outre, le régime luxembourgeois a formellement supprimé la condition de l'état de besoin, tout en conservant une application résiduelle du fait qu'il autorise le cumul de l'indemnité de chômage avec d'autres ressources du chômeur. En revanche, dans les régimes d'assurance belge et néerlandais, on a inséré un élément technique caractéristique de la politique d'assistance, l'Etat ayant pris à sa charge une partie du financement de l'assurance. Le régime belge s'est, par la suite, éloigné des caractéristiques classiques de l'assurance,

en supprimant la limite de durée des prestations et en se mettant ainsi, de ce point de vue, sur le même plan que les régimes d'assistance. C'est pourquoi la terminologie qui qualifie de régimes d'assistance les régimes différents de l'assurance est devenue quelque peu imprécise et il semble préférable d'exprimer la différence entre les deux groupes en parlant de *régimes contributifs* (Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas), et de *régimes non contributifs* (France et Luxembourg)¹.

Etant donné leurs affinités du point de vue structurel et leur identité fondamentale du point de vue fonctionnel, les deux types d'indemnisation du chômage seront étudiés ensemble dans le présent chapitre. Nous parlerons d'autres formes d'indemnisation, complémentaires du régime principal, dans les chapitres III et IV.

7. Dans les régimes non contributifs, la méthode de financement des prestations de chômage est très simple. La seule question à trancher est la suivante : faut-il faire peser la charge financière entièrement sur le budget de l'Etat ou en faire supporter une partie par les budgets des communes ? La part imposée aux communes est considérable au Luxembourg (un quart), plus modeste en France, où elle est fixée à des taux différents, selon qu'il s'agit des prestations (d'un minimum de 5 % à un maximum de 20 %) ou des frais de gestion (20 %).

L'organisation financière est plus complexe dans les systèmes participant de l'assurance.

Le premier problème, concernant le niveau auquel doit être mis en commun le risque du chômage, est généralement résolu par l'affectation des cotisations des catégories professionnelles à la formation d'un fonds national unique de chômage. La répartition du risque sur l'ensemble de la nation s'impose en raison des liens d'interdépendance de plus en plus étroits qui relient les divers secteurs productifs et les diverses économies régionales du pays.

La loi néerlandaise de 1949 s'écarte partiellement de cette solution. Une appréciation particulière de la situation professionnelle du travailleur en chômage pendant une période initiale déterminée de chômage, appréciation parfaitement illustrée dans le rapport national, a amené le législateur néerlandais à distinguer dans le chômage indemnisable deux périodes, auxquelles correspondent deux types distincts d'indemnisations : l'« indemnité d'attente », l'« indemnité de chômage » proprement dite (cette dernière accordée aux travailleurs assurés qui n'ont pas encore acquis le droit à l'indemnité d'attente ou qui l'ont épuisé). La distinction se répercute profondément sur la structure du système néerlandais, et se présente avant tout comme une limite posée à la répartition du risque au niveau national. Pour la part relative au service des « indemnités d'attente », le financement de l'assurance est organisé dans la sphère des divers secteurs de la vie professionnelle ; par conséquent, une fraction seulement des cotisations

1. Cette terminologie plus moderne est adoptée dans le règlement n° 3 de la Communauté Economique Européenne, cité plus loin au point 10.

des membres des catégories professionnelles est versée à une caisse générale du chômage, qui pourvoit à l'indemnisation des travailleurs sans emploi qui ont cessé d'appartenir à la réserve de main-d'œuvre d'un secteur déterminé de la vie professionnelle. Le rapporteur général estime que l'on peut sans risque reconnaître un lien idéal du système de l'indemnité d'attente avec la notion de solidarité qui inspirait les anciennes corporations des arts et des métiers.

Le deuxième problème a trait aux sources du financement. C'est un principe admis de longue date que le fardeau des cotisations ne doit pas peser entièrement sur les travailleurs assurés. L'article 71 de la convention n° 102, adoptée par la conférence internationale du travail à sa 35^e session (1952), a fixé à 50% la quote-part maximum imposable aux travailleurs protégés¹. Mais on relève aussi une solution qui reporte tout le poids des cotisations sur les employeurs, poussant à fond la théorie qui rend les chefs d'entreprises socialement responsables du chômage. D'un autre point de vue, qui souligne la responsabilité de la collectivité tout entière, on enregistre une troisième solution, qui, en sus des cotisations des catégories professionnelles, impose aussi une contribution à l'Etat.

Trois systèmes de financement sont donc possibles, et ils ont tous les trois trouvé leur application dans le groupe des six pays. L'Italie applique, depuis 1946, le système du financement unilatéral, au moyen de cotisations qui sont entièrement à la charge des employeurs. Le système bipartite, dans lequel employeurs et salariés cotisent à parts égales, est appliqué en Allemagne², mais avec deux exceptions. La première refuse à l'employeur tout droit de recours contre les travailleurs rétribués par un salaire modeste (tout au plus égal à 65 DM par mois); la deuxième, très importante, dispense les travailleurs des mines de verser des cotisations au titre de l'assurance-chômage, parce qu'ils les versent déjà pour l'assurance-retraite des mineurs. Le système tripartite (contribution des employeurs, des travailleurs et de l'Etat) a été adopté par la Belgique. Aux Pays-Bas, le financement est bipartite (cotisations à parts égales des employeurs et des salariés) pour l'assurance au titre de l'indemnité d'attente, tandis qu'il est tripartite pour l'assurance au titre de l'indemnité de chômage.

Le troisième problème a trait aux modes de détermination des cotisations des membres des catégories professionnelles, ainsi qu'aux critères présidant au calcul de la subvention de l'Etat — là où elle est instituée. Aucun pays de la Communauté n'applique la méthode des cotisations uniformes, méthode facile à appliquer, mais peu recommandable, parce qu'elle se traduit pour les travailleurs par un fardeau inversement proportionnel au niveau de leur rétribution et présente ainsi un caractère régressif. La méthode

1. Parmi les Six Pays de la Communauté, seule l'Allemagne et la Belgique ont ratifié jusqu'ici dans son intégralité la Convention n° 102 sur les minimums de la Sécurité sociale. L'Italie n'en a ratifié que les parties V, VII et VIII, à l'exclusion, par conséquent, des clauses relatives aux prestations de chômage.

2. En vertu de l'article 120 de la loi fondamentale, le Bund accorde toutefois une subvention quand les besoins de l'assurance ne sont pas suffisamment couverts par les cotisations et les réserves constituées par l'institution.

généralement adoptée est celle de la cotisation proportionnelle, c'est-à-dire exprimée en pourcentage du salaire. Le pourcentage n'est toutefois appliqué qu'à une partie de la rétribution, jusqu'à un plafond. En Italie, un minimum est également fixé, en ce sens que la base du calcul de la cotisation due en pourcentage par l'employeur ne peut être inférieure à un certain minimum, même si le salaire effectif est inférieur.

Le système italien présente une autre particularité, qui mérite d'être relevée, parce qu'il s'agit de l'unique exemple d'une autre méthode de cotisation, intermédiaire entre la méthode des cotisations uniformes et celle des cotisations en pourcentage. En Italie, les cotisations versées en pourcentage sont complémentaires d'une première cotisation fixe (dite cotisation de base), dont le taux est établi en fonction d'une série de catégories de salaires (indiquées dans des tableaux *ad hoc*), et dont le versement s'effectue par l'acquisition de timbres à appliquer sur une fiche personnelle à chaque travailleur.

Dans les deux pays où l'Etat contribue aussi au financement de l'assurance-chômage, la subvention de l'Etat est calculée de la même manière que les cotisations, c'est-à-dire proportionnellement aux salaires. Avec cette méthode de calcul, la subvention de l'Etat varie en raison inverse du volume du chômage et concourt donc à la formation des réserves de l'assurance. En Belgique, la subvention de l'Etat est exprimée en un pourcentage direct du total des salaires versés aux travailleurs assurés au cours de l'avant-dernière année (2%, ce qui est égal au pourcentage total versé par les employeurs et par les travailleurs); aux Pays-Bas, par contre, elle s'exprime directement en un pourcentage (50%) de la cotisation totale due à la caisse générale de chômage, qui est elle-même calculée en pourcentage des salaires.

8. L'organisation administrative du service des prestations de chômage implique un choix entre divers critères qui s'offrent de points de vue différents, mais interférents.

A. — Du point de vue des rapports avec l'administration publique, trois types d'organisation sont possibles : gestion directe de l'Etat, gestion autonome para-étatique; gestion confiée à des organismes étrangers à l'administration publique, sous le contrôle de l'Etat. La première solution est propre aux deux régimes non contributifs. En France et au Luxembourg, le service d'indemnisation du chômage fait partie intégrante de l'administration *directe* de l'Etat et aboutit au ministère du travail. La deuxième solution est appliquée en Allemagne, en Belgique et en Italie. Dans ces trois pays, l'assurance contre le chômage fait partie de l'administration *indirecte* de l'Etat, c'est-à-dire qu'elle est gérée par un organisme de droit public, doté d'une personnalité juridique distincte de l'Etat et assujetti au contrôle du ministère du travail.

La législation néerlandaise a choisi une solution du troisième type, soulignant, de ce point de vue également, l'originalité du droit social des Pays-Bas. La gestion de l'assurance-chômage est confiée aux « associations

professionnelles » (*Bedrijfsverenigingen*)¹, sous le contrôle de l'Etat (exercé par le Conseil national des assurances sociales). Les associations professionnelles administrent l'assurance, chacune dans le secteur de sa compétence, au moyen de commissions paritaires composées d'un nombre égal de représentants des employeurs et des salariés. Pour les secteurs démunis d'association professionnelle propre, l'administration de l'assurance est assumée par l'association professionnelle générale. Toutefois, pour le service des indemnités de chômage (distinctes des indemnités d'attente), la gestion des associations professionnelles n'est pas tout à fait autonome : elle est assujettie aux directives édictées par la caisse générale de chômage, gérée par un comité formé d'un nombre égal de représentants des employeurs, des travailleurs et de l'Etat. En outre, certaines décisions en matière d'allocation de l'indemnité sont assujetties à l'avis obligatoire des organes du service officiel de placement.

Il est très facile de situer l'organisation néerlandaise de l'assurance-chômage dans la théorie générale des sujets du droit administratif : la catégorie conceptuelle correspondante est celle bien connue des « personnes privées investies d'une fonction publique ».

B. — L'opposition du système néerlandais aux systèmes allemand, belge et italien, si profonde du point de vue de la nature juridique des institutions qui administrent l'assurance, s'atténue du point de vue de la composition des organes desdites institutions. Comme l'assurance est financée, en tout ou en partie, par les catégories professionnelles, on doit admettre que leurs représentants ont part à l'élaboration des décisions qui déterminent l'activité du l'institut assureur. Le seul problème à résoudre est celui de l'importance de cette participation.

De ce second point de vue, c'est le régime belge qui se rapproche le plus du néerlandais. Le comité de gestion de l'institut public qui administre l'assurance belge contre le chômage est formé d'un nombre égal de représentants des associations professionnelles les plus représentatives des employeurs et des salariés. Le comité est présidé par une personnalité étrangère aux catégories professionnelles et un représentant du ministère du travail participe à ses réunions : mais ni le président, ni le représentant de l'Etat n'ont voix délibérative. Comme les Pays-Bas, la Belgique applique, elle aussi, le principe de la gestion professionnelle : mais elle l'applique sous les espèces d'une personne juridique de droit public, distincte des associations professionnelles, de manière à réserver à l'Etat (c'est-à-dire au ministre du travail) le pouvoir de nommer les membres du comité de gestion, tandis que les associations professionnelles n'ont pas le pouvoir de les désigner.

En Allemagne et en Italie, au contraire, les organes de l'institut public qui gère l'assurance-chômage sont de formation tripartite, c'est-à-dire qu'ils sont composés de représentants des employeurs et des salariés, désignés

1. Aux Pays-Bas, les « associations professionnelles » se distinguent des syndicats. Il s'agit d'organismes constituant un lien entre les employeurs et les travailleurs ; ils ont un caractère facultatif et une composition paritaire.

par les associations professionnelles les plus représentatives, et de représentants de l'autorité publique. En Allemagne, l'autorité publique représentée est l'Etat, le Land ou la commune, selon qu'il s'agit d'un organe central ou régional ; en Italie, tant dans les organes centraux que dans les organes régionaux, l'Etat seul est représenté. En outre, en Allemagne, la tripartition est de type paritaire, tandis qu'en Italie, le nombre des représentants des catégories professionnelles l'emporte sur celui des représentants de l'Etat.

C. — Du point de vue des rapports avec le système général de sécurité sociale, l'organisation de l'assurance contre le chômage pose cet autre problème : convient-il de la fusionner avec l'organisation d'autres assurances sociales ou est-il plus opportun de la dissocier des autres régimes de sécurité sociale et de l'insérer dans l'organisation du service de placement ?

Si l'on considère le problème sous l'angle structurel de l'assurance, c'est la première solution qui s'impose. L'assurance-chômage, en tant que forme d'indemnisation d'un risque social fondée sur la technique de l'assurance, a beaucoup de points communs avec d'autres assurances sociales. Les opérations d'immatriculation des travailleurs et de recouvrement des cotisations, la procédure d'octroi des indemnités sont absolument analogues. C'est pourquoi la fusion avec la gestion d'autres assurances permet de simplifier le service et de réduire les frais d'exploitation. C'est de cette manière que le problème a été résolu en Italie et aux Pays-Bas. En Italie, l'assurance-chômage est gérée par l'institut national de la prévoyance sociale (I.N.P.S.), avec les assurances relatives à l'invalidité, à la vieillesse et aux ayants droit, et à la tuberculose. Aux Pays-Bas, l'assurance-chômage est gérée par les associations professionnelles, conjointement avec l'assurance-maladie et les allocations familiales.

Si, au contraire, on envisage le problème sous l'angle fonctionnel de l'assurance-chômage, c'est-à-dire par rapport à la fin spécifique de cette assurance, considérée comme instrument de la politique sociale du plein emploi, alors le besoin d'unification administrative avec d'autres assurances sociales passe au second plan et c'est la nécessité d'unifier en un même organisme le service d'indemnisation du chômage et le service de placement qui prévaut. Cette deuxième solution a été adoptée par les législations allemande et belge. En Allemagne, l'assurance-chômage est administrée conjointement avec le service de placement par l'institut fédéral pour le placement et l'assurance-chômage ; en Belgique, les deux services sont réunis dans l'office national du placement et du chômage.

Toutefois, la dissociation des deux systèmes n'est pas complète : chacun d'eux a nécessairement dû absorber quelques éléments d'organisation propres à l'autre. En Italie et aux Pays-Bas, l'organisation des institutions qui administrent l'assurance-chômage est englobée dans l'organisation officielle du service de placement, pour ce qui est des opérations afférentes au contrôle de l'état de chômage aux fins de l'octroi des indemnités. En outre, en Italie, les bureaux de placement fonctionnent aussi comme organes

chargés de recueillir les demandes d'allocation de l'indemnité et de verser les prestations. Inversement, l'organisation autonome de l'assurance-chômage conserve un lien avec l'organisation des autres assurances sociales, pour ce qui est du recouvrement des cotisations. En Allemagne, le recouvrement se fait par les caisses de maladie, en Belgique par l'intermédiaire de l'office national de la sécurité sociale ou, pour les travailleurs des mines, par celui du fonds national de retraite des mineurs.

L'alternative des deux critères d'organisation considérés ci-dessus est évidemment étrangère aux régimes d'indemnisation du chômage différents de l'assurance. C'est le deuxième type de liaison en matière d'organisation qui s'impose en l'occurrence. En France et au Luxembourg, l'assistance-chômage et le placement sont fondus en un seul service d'Etat, administré par le ministère du travail par le canal de bureaux centraux (France : direction générale du travail et de la main-d'œuvre ; Luxembourg : office national du travail) et de bureaux régionaux.

D. — Du point de vue de la répartition territoriale du service, la tendance à adopter des critères de décentralisation très poussée est générale. La nature du service comporte une série d'opérations qui exigent la présence de l'intéressé, ce qui nécessite une organisation très ramifiée, disposant de nombreux bureaux locaux, auxquels les travailleurs sans emploi peuvent se rendre sans trop de difficulté. La complexité du problème augmente quand le champ d'application du régime d'indemnisation du chômage comprend aussi les travailleurs agricoles.

On décentralise soit directement, c'est-à-dire en créant un office du travail dans le plus grand nombre possible de communes, soit indirectement, en confiant aux administrations communales le soin de recueillir les demandes, de contrôler le chômage et de verser les indemnités (ou certaines d'entre elles). En Belgique, la décentralisation du service de paiement des indemnités est facilitée par la disposition qui permet d'attribuer les fonctions d'organes de paiement aux organisations syndicales ouvrières.

9. Dans les régimes d'assurance obligatoire contre le chômage, les règles relatives au « champ d'application » de l'assurance déterminent les conditions d'*assujétissement* à l'assurance, c'est-à-dire les conditions comportant l'obligation de s'affilier à l'assurance et de verser les cotisations. Cette catégorie de dispositions se distingue donc nettement de celles qui règlent les conditions d'attribution du droit aux prestations de chômage. Dans les régimes non contributifs, seule la question du droit aux prestations peut se poser, et la distinction entre les deux ordres de règles perd donc de son importance. En tout cas, le critère distinctif est différent et restreint notablement le champ d'application des dispositions du premier type. Dans ces régimes, on ne peut considérer comme ayant trait au champ d'application que les règles qui déterminent les catégories professionnelles auxquelles est destiné le service de l'assistance-chômage. Dans les régimes contributifs, au contraire, le champ d'application peut être délimité aussi par des dispositions qui tiennent compte de qualités personnelles du travailleur (par

exemple l'âge) ou encore de caractéristiques spécifiques de l'emploi (par exemple un certain taux de rémunération).

Règle générale. — Dans les six législations sans exception, le champ d'application du régime d'indemnisation du chômage est déterminé en fonction d'un principe général : le régime s'applique aux personnes qui fournissent habituellement un travail rétribué en dépendant d'autres personnes, sauf exceptions expressément prévues par la loi¹. Cette disposition est largement valable aussi pour l'Allemagne, mais la loi allemande présente une particularité du point de vue de la forme : le champ d'application de l'assurance-chômage n'y est pas déterminé par une formule directe, mais bien par rapport au champ d'application d'autres assurances sociales (assurance-maladie, assurance des employés et assurance pour l'invalidité et le handicap professionnel des mineurs).

Exceptions. — Les exceptions sont généralement de nature restrictive, mais trois législations, comme nous l'avons déjà indiqué dans l'introduction, prévoient aussi des exceptions de nature extensive ; en effet, elles étendent la protection à des personnes qui, en vertu du principe général, devraient en être exclues. En Belgique et en France, le champ d'application du régime d'indemnisation du chômage embrasse les jeunes qui sont titulaires depuis moins d'un an d'un diplôme délivré par une école professionnelle, pourvu qu'un certain délai se soit écoulé depuis leur inscription sur les listes de placement. On trouve une disposition analogue dans la législation luxembourgeoise. Quant au droit belge, on ne peut, certes, parler, pour ces jeunes gens, d'assujettissement à l'assurance, puisqu'ils ne sont pas tenus de cotiser : il s'agit plutôt d'une forme d'assistance financée sur les fonds de l'assurance-chômage. En France, le champ d'application de l'assistance-chômage s'étend aussi, dans une mesure très limitée, à certaines catégories de travailleurs intellectuels autonomes (artistes non salariés, hommes de lettres, compositeurs).

Les exceptions qui restreignent le champ d'application, en en excluant certaines catégories de travailleurs salariés, peuvent se classer en deux groupes : d'une part, les exceptions fondées sur des critères relatifs à l'emploi considéré en lui-même (nature du travail, mode ou taux de rétribution, etc.) ; d'autre part, les exceptions fondées sur des critères inhérents à la personne du travailleur.

Travailleurs agricoles. — On connaît les difficultés qui font obstacle à l'extension de l'indemnisation du chômage aux travailleurs agricoles. La dispersion du travail agricole sur de nombreuses petites exploitations, la

1. Ce critère correspond à la disposition qui fait l'objet de l'article 2 de la Convention n° 44 sur le chômage, adoptée en 1934 par la Conférence internationale du travail et ratifiée jusqu'ici par la France (1949) et par l'Italie (1952). Le critère appliqué par la Convention n°102 de 1952 est nettement différent : l'article 21 prescrit un minimum d'application de la protection exprimé en un pourcentage (50%) des travailleurs protégés par rapport à l'ensemble des travailleurs salariés (ou, pour les régimes non contributifs qui exigent l'état de besoin, tous les résidents dont les ressources ne dépassent pas des limites déterminées).

prédominance des travaux de caractère saisonnier ou intermittent, la fréquente combinaison du travail en sous-ordre avec des activités exercées pour compte personnel et d'autres considérations encore expliquent la tendance initiale à exclure cette catégorie de travailleurs du champ d'application de la protection du chômeur. On observe toutefois, depuis quelque temps, un renversement de cette tendance, favorisé par l'élimination progressive de quelques difficultés (amélioration des communications avec les petits centres ruraux, prévalence du système de rétribution en espèces sur le système de rétribution en nature, organisation meilleure et plus finement ramifiée du service de la main-d'œuvre et, par conséquent, augmentation des possibilités de contrôle du chômage dans le secteur agricole aussi). On peut constater ce renversement dans les six pays de la Communauté également. Seule la législation luxembourgeoise maintient fermement le principe de l'exclusion des travailleurs agricoles. En revanche, l'assimilation des travailleurs agricoles aux travailleurs des autres branches de la production est complète en Belgique, en France et aux Pays-Bas. Le droit allemand et le droit italien occupent une position intermédiaire. L'Allemagne n'autorise à bénéficier de l'assurance que les travailleurs agricoles qui n'ont pas un emploi caractérisé par une certaine garantie de stabilité, évaluée en fonction de la durée du contrat, si le contrat de travail est de durée déterminée (un an au moins), ou bien en fonction de la durée de la période de préavis en cas de licenciement, si le contrat est conclu pour une durée indéterminée (au moins six mois de préavis). La solution italienne a un caractère tout à fait original. La loi parle d'extension de l'assurance-chômage aux travailleurs agricoles : en réalité, le mécanisme d'assurance n'entraîne pas, pour ces travailleurs, une véritable indemnisation du chômage, mais bien une forme de salaire minimum garanti. Autrement dit, en droit italien, l'indemnité de chômage n'est pas attribuée aux travailleurs agricoles au titre d'une période de chômage en cours, mais à titre de complément (dans une certaine mesure) du salaire perçu au cours de l'année agricole précédente, si le travailleur n'a pas accompli, au cours de ladite année, un nombre minimum (180) de journées de travail.

Travailleurs ayant une garantie de stabilité d'emploi. — Quand le travailleur bénéficie d'une garantie de stabilité d'emploi, le risque de chômage est pratiquement éliminé et il est de toute manière couvert par des règles spéciales. Cela est notamment le cas pour les fonctionnaires et les agents de services publics, qui sont, de ce fait, dispensés de l'obligation de l'assurance dans les quatre pays qui appliquent un régime d'assurance-chômage. La loi italienne propose une formule plus générale : sont exemptés de l'assurance tous les travailleurs auxquels la stabilité de l'emploi est garantie, indépendamment du caractère public ou privé du rapport de travail.

Artistes. — Seule la loi italienne exclut de l'assurance cette catégorie de travailleurs (acteurs de théâtre et de cinéma, musiciens d'orchestre, etc.), parce qu'elle juge trop aléatoire la continuité de leur emploi.

Gens de maison. — Ils sont exclus du champ d'application du régime d'indemnisation du chômage en Belgique, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

Travailleurs à domicile. — Le travail à domicile constitue un cas marginal de rapport de travail, étant donné l'affaiblissement de l'élément subordination. En outre, l'occupation à domicile a assez fréquemment un caractère complémentaire et accessoire par rapport à d'autres occupations du travailleur. Ces particularités rendent moins aisé le contrôle du travail à domicile et des périodes de chômage. Ainsi s'explique la tendance initiale à exclusion de l'assurance les travailleurs à domicile. La loi fondamentale en Italie stipule expressément cette exclusion. Toutefois, en l'état actuel des choses, les six pays sans exception (y compris l'Italie depuis 1958) étendent dans une certaine mesure le champ d'application de l'indemnisation du chômage aux travailleurs à domicile également.

Travailleurs rétribués à la commission ou par participation aux bénéfices ou aux résultats. — Dans certaines législations, ces cas posent des problèmes particuliers. Des considérations d'ordre administratif, inhérentes au contrôle des périodes de chômage, conduisent les législateurs luxembourgeois et néerlandais à exclusion de l'assurance ou, respectivement, de l'assistance-chômage, les voyageurs de commerce payés à la commission, quand ils sont au service de plusieurs entreprises. Au contraire, en excluant de l'assurance les travailleurs rétribués seulement par une participation aux bénéfices ou aux résultats de l'entreprise, le droit italien se fonde sur la considération du caractère aléatoire de cette forme de revenu du travail, qui incite à se demander si le rapport peut encore être qualifié de rapport de travail ou s'il convient plutôt de l'englober dans la catégorie des rapports d'association.

Apprentis. — Trois législations seulement prennent expressément en considération la question des apprentis. En Italie, bien que l'apprentissage constitue dans tous les cas un véritable et authentique contrat de travail avec rétribution régulière, les apprentis sont complètement exclus de l'assurance-chômage. Dans l'esprit du droit italien, cette exclusion constitue une application du critère du besoin moins grand de protection. La raison de l'exclusion est différente en droit belge : elle n'y constitue pas une exception au principe général relatif au champ d'application de l'assurance, parce que, dans le droit belge, le contrat d'apprentissage ne confère pas d'office la qualité de travailleur salarié. Par contre, à la fin de l'apprentissage, l'apprenti peut être admis à bénéficier des prestations de chômage, en vertu de la règle du droit belge qui étend le champ d'application aux jeunes gens sans emploi nantis d'une formation professionnelle. Le droit allemand limite l'obligation de l'assurance, pour l'apprenti, aux douze derniers mois du rapport d'apprentissage, si ce dernier a été établi par écrit pour une durée d'au moins deux ans.

Les autres législations (France, Luxembourg et Pays-Bas) ne font pas mention des apprentis parmi les catégories exclues du régime d'indemnisation du chômage. Une limitation indirecte découle cependant, dans ces

législations, de la disposition qui refuse la protection aux travailleurs non rétribués par un salaire régulier.

Travailleurs employés à des occupations « d'importance minime ». — La notion d'occupation d'importance minime résulte soit de la durée de l'occupation, soit du taux de rétribution. Dans la législation allemande, ces deux éléments, s'ils n'atteignent pas des minimums déterminés, entraînent l'exclusion de l'assurance. En France et aux Pays-Bas, c'est le deuxième critère seul qui importe : sont exclus du régime de l'indemnisation du chômage les travailleurs dont la rétribution est inférieure à un taux minimum (rémunération d'appoint) fixé par référence aux tarifs minima prévus par la loi ou par les conventions collectives. Une règle analogue existe également dans la législation belge.

Travailleurs occasionnels. — Ces travailleurs sont toujours exclus du champ d'application de l'indemnisation du chômage. Mais il ne s'agit pas là, véritablement, d'une exception : en principe, le champ d'application est limité aux travailleurs *habituellement* occupés au service d'une entreprise, c'est-à-dire exerçant une activité *professionnelle*.

Travailleurs intermittents. — On fait une distinction entre les travailleurs occasionnels, dont l'activité n'a aucun caractère professionnel, et les travailleurs intermittents. L'activité du travailleur intermittent, tout en n'étant pas continue, s'exerce à titre professionnel, autrement dit constitue la source principale de revenu de ce travailleur. La loi française prévoit expressément le droit à l'indemnisation du chômage pour les travailleurs intermittents. Dans les régimes du type assurance, des considérations d'ordre administratif imposent une limitation. En effet, quand le travailleur intermittent exerce son activité irrégulière pour le compte d'employeurs divers, la constatation du versement de la cotisation obligatoire et le contrôle de l'état de chômage donneraient lieu à de graves difficultés techniques. C'est pourquoi, dans ce cas, les législations allemande et italienne excluent de l'assurance le travailleur intermittent. La loi italienne prévoit expressément l'assujettissement à l'assurance pour les seuls travailleurs intermittents exerçant leur activité irrégulièrement ou par roulement en vertu d'un rapport de travail continu avec une entreprise déterminée. Dans tous les cas, les six législations englobent dans le champ d'application de l'indemnisation du chômage, en vertu de dispositions spéciales, les travailleurs des ports (dockers). Mais la situation de ces travailleurs intermittents est tout à fait particulière : ils exercent bien leur activité au service de chefs d'entreprise différents, mais dépendent à demeure d'une société (généralement coopérative) qui les « prête » aux divers armateurs (représentés par les commandants des navires) qui en font la demande pour les opérations de déchargement.

1. La définition est tirée du volume édité par le B.I.T., *Les systèmes d'assurance-chômage*, Genève, 1955, p. 91.

Travailleurs saisonniers. — Par « travail saisonnier », il faut entendre un travail effectué chaque année, plus ou moins à la même époque, mais pendant des périodes n'excédant pas quelques semaines ou quelques mois¹. Le manque de travail auquel sont exposés ces travailleurs au cours des périodes d'arrêt n'est pas à proprement parler un chômage, puisqu'il résulte, non de la situation anormale du marché du travail, mais de nécessités techniques inhérentes à l'activité productrice à laquelle est affecté le travailleur. En d'autres termes, le manque de travail au cours des périodes d'arrêt ne constitue pas une « perte de gain ».

Le problème de l'indemnisation du chômage des travailleurs saisonniers ne se pose qu'à propos du chômage qui tombe dans les périodes pendant lesquelles ils devraient normalement être occupés, c'est-à-dire pour le chômage causé par une réduction anormale de l'activité productive en cause. En principe, les six législations sans exception répondent à la question par l'affirmative : on ne voit pas, en effet, pourquoi on devrait faire à ces travailleurs un sort différent de celui des autres. Mais, dans les régimes du type assurance, il peut surgir une difficulté d'ordre technique, du point de vue des conditions à remplir pour avoir droit aux prestations. Si, par rapport à la période de « stage » requise, la période d'occupation normale du travailleur saisonnier est trop brève pour qu'il puisse prétendre aux prestations garanties par l'assurance, il serait alors injuste de lui imposer le versement des cotisations à l'assurance. Voilà pourquoi la législation italienne exclut de l'assurance-chômage les travailleurs saisonniers occupés à des travaux périodiques d'une durée normale inférieure à six mois : ces occupations n'offrent pas la possibilité d'accomplir la période minimum de « stage » qui, en Italie, comprend une année de cotisations au cours des deux années qui précèdent le début du chômage.

Travailleurs fortement rétribués. — Le besoin moins grand de protection, pris comme critère restrictif du champ d'application de l'assurance-chômage, peut aussi être évalué du point de vue de la rétribution. Quand celle-ci dépasse un certain niveau, on peut considérer que le travailleur est à même de se prémunir lui-même, par l'épargne, contre le risque du chômage. Mais ce point de vue ne prévaut pas partout. Parmi les six pays, seuls l'Allemagne et les Pays-Bas prévoient des limites maxima de rétribution.

Travailleurs d'âge avancé. — Dans les régimes non contributifs, une limite d'âge maximum ne peut être prescrite que pour ce qui est des conditions d'attribution du droit à l'indemnité. Au contraire, dans les régimes du type assurance, deux solutions sont possibles : le fait d'atteindre une limite d'âge maximum peut être considéré soit comme une cause d'extinction du droit aux prestations d'assurance (donc, indirectement, comme une cause de cessation de l'obligation de cotiser), soit seulement comme une cause de cessation de l'assujettissement à l'assurance, sans que cela affecte les conditions d'attribution du droit. En d'autres termes, si l'on considère la limite d'âge maximum comme une règle relative au champ d'application, il doit s'ensuivre que — la limite d'âge étant atteinte — le travailleur n'est plus

autorisé à achever une période de « stage » en cours ni à en commencer une nouvelle, mais conserve, en cas de chômage, la possibilité de faire valoir les droits découlant de la dernière période de « stage » qu'il a achevée avant d'atteindre la limite d'âge.

La seconde conception est propre au droit allemand tandis que la première est adoptée par les droits belge et néerlandais. En Allemagne les travailleurs qui ont atteint l'âge de 65 ans révolus ne sont pas assujettis à l'assurance-chômage. Il s'agit d'une autre application du critère du besoin moins grand de protection, fondée sur cette considération qu'en parvenant à l'âge en question, le travailleur est généralement à même de faire valoir ses droits à une retraite de vieillesse. Ce point de vue a été abandonné par le législateur italien, qui a supprimé la limite d'âge maximum, précédemment fixée comme limite d'application de l'assurance-chômage (60 ans pour les hommes, 55 pour les femmes).

La réforme italienne de 1952 accorde une protection plus complète au travailleur qui continue à travailler même après avoir atteint la limite d'âge requise pour la jouissance de la retraite. S'il reste sans emploi après avoir atteint respectivement 60 ou 55 ans d'âge, le travailleur qui est encore capable de travailler peut se faire inscrire sur les listes de placement et obtenir l'indemnité de chômage, et ce indépendamment du fait qu'il ait demandé et obtenu la pension de vieillesse ou qu'il ait préféré en différer la liquidation au moment de la cessation définitive de son activité de travail.

Travailleurs occupés par des parents. — L'Allemagne et l'Italie excluent de l'assurance le travailleur qui se trouve dans un rapport déterminé de consanguinité ou de parenté par alliance avec leur employeur. Cette autre application du critère de moindre besoin résulte de la considération qu'en cas de chômage, le travailleur peut compter sur l'obligation légale des aliments à laquelle l'employeur (en qualité de parent ou allié), est tenu en vertu des dispositions du Code civil.

Travailleurs physiquement diminués. — Le droit allemand prend en considération la capacité de travail, non seulement au moment de la demande visant à l'indemnisation du chômage, mais aussi pour délimiter le champ d'application de l'assurance. Sont exemptés de l'assurance les travailleurs qui ne sont pas suffisamment en état de travailler pour être, en cas de chômage, déclarés disponibles pour le service de placement. L'antithèse de cette solution se trouve nettement formulée dans le droit italien : si le travailleur reconnu invalide, ayant conservé un reste d'aptitude au travail, réussit effectivement à trouver un emploi, il peut, en cas de chômage ultérieur, se faire inscrire sur les listes de placement et il est, par conséquent, assujetti à l'assurance-chômage.

Travailleurs étrangers. — Au Luxembourg, l'assistance-chômage est réservée, en principe, aux travailleurs de nationalité luxembourgeoise. Cette réserve est justifiée précisément pour le caractère non contributif des prestations. Toutefois, le ministre du Travail est autorisé à étendre (et il a en fait étendu) la protection aux travailleurs étrangers également.

En outre, l'assimilation aux travailleurs nationaux est fréquemment admise en vertu de traités de réciprocité conclus avec les Etats d'où proviennent les travailleurs étrangers.

Le principe de la limitation du bénéfice au droit aux travailleurs nationaux a été aboli en France. Les travailleurs étrangers sont assimilés aux travailleurs français sous réserve qu'ils soient en possession d'un permis de travail en cours de validité.

L'assurance-chômage est obligatoire pour les travailleurs de n'importe quelle nationalité, sans condition de réciprocité pour ce qui concerne les étrangers. Toutefois, en Allemagne, le ministre du Travail peut dispenser de l'obligation de l'assurance certaines occupations exercées par des étrangers sur le territoire de la République Fédérale, quand il reconnaît, en vertu des circonstances de l'espèce, l'absence du besoin de protection. Le droit belge prévoit une restriction spécifique pour ce qui est des conditions d'admission au bénéfice des prestations : en règle générale, le droit de l'étranger à l'indemnité de chômage cesse trente jours après l'expiration du permis de séjour.

10. Du point de vue de l'efficacité dans l'espace, les rapports entre les diverses législations nationales sont réglés par le principe territorial : le champ d'application de chacune d'elles est limité au territoire de l'Etat correspondant. Mais le critère appliqué pour le rattachement territorial à une législation déterminée diffère, selon qu'il s'agit d'un régime contributif ou non contributif. Dans le premier cas, l'applicabilité est liée, en principe, au lieu de travail ; dans le second, au contraire, elle est liée à la résidence du travailleur intéressé. Toutefois, du point de vue des conditions d'attribution du droit aux prestations, les deux critères finissent, pratiquement du moins, par se combiner. Dans les systèmes du type assurance, la combinaison n'est formelle que dans la loi néerlandaise, qui fait expressément de la résidence sur le territoire des Pays-Bas une des conditions d'admission au bénéfice des indemnités de chômage. L'Allemagne, la Belgique et l'Italie ne font pas formellement de la résidence une condition autonome d'attribution du droit : mais pratiquement, elle est implicite dans le fait que l'on exige que le travailleur soit disponible pour son envoi au travail et qu'il se présente périodiquement au contrôle de la permanence de l'état de chômage. En outre, les normes d'appréciation excluent en général, à moins d'accords internationaux, le transfert à l'étranger du montant de l'indemnité. Inversement, le lieu de travail importe aussi dans les régimes non contributifs, en égard à la condition imposée du « stage » le travailleur résident ne pouvant faire valoir des périodes d'occupation accomplies en dehors du territoire national.

Ces règles compromettent fortement la protection des travailleurs migrants, qu'il s'agisse de ressortissants du pays ou d'étrangers. Et le préjudice causé est encore plus grave en raison du nouveau type d'émigration qui est apparu après la deuxième guerre mondiale. Le type classique d'émigration, constitué par les travailleurs qui quittent leur patrie en se pro-

posant de fixer, pour de longues années ou définitivement, leur résidence en pays étranger (et souvent en aspirant à s'y faire naturaliser) a fortement diminué, comme le démontrent notamment les statistiques italiennes. Aujourd'hui l'émigration n'est plus conçue comme un transfert de groupements humains de pays surpeuplés vers des pays peu peuplés ; elle n'est plus liée à des politiques démographiques, mais tend plutôt à se rattacher à des politiques internationales de développement économique, fondées sur un large mouvement de capitaux et d'investissements productifs et orientées vers la constitution de vastes marchés communs. Cette évolution modifie radicalement la structure du phénomène migratoire, en éliminant son ancien caractère de rigidité : liée aux besoins d'un vaste marché international du travail, l'émigration acquiert nécessairement un haut degré de mobilité, c'est-à-dire implique de fréquents transferts de main-d'œuvre d'un Etat à un autre et de fréquents rapatriements.

Sur le plan des institutions juridiques, la nouvelle politique de l'émigration mène à l'assertion de deux principes visant à protéger les travailleurs migrants, tous deux sanctionnés par les Traités instituant les Communautés européennes. Du point de vue de la réglementation du contrat de travail, il faut admettre le principe de la libre circulation de la main-d'œuvre, c'est-à-dire de l'abolition des restrictions que les législations nationales imposent à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère. Du point de vue de la sécurité sociale, il importe de coordonner les diverses législations nationales, de manière à garantir au travailleur migrant la conservation des droits en formation et celle des droits acquis. En d'autres termes, selon la formule de l'article 51 du Traité instituant la Communauté économique européenne, il s'agit d'instituer un système qui autorise :

a) le cumul de toutes les périodes prises en considération par les diverses législations nationales, tant pour la naissance et la conservation du droit aux prestations que pour le calcul de ces dernières ;

b) le versement des prestations indépendamment du maintien de la résidence du travailleur sur le territoire de l'Etat dans lequel il a acquis le droit aux prestations.

Le deuxième principe est déjà en cours d'application, en vertu de la Convention européenne pour la sécurité sociale des travailleurs migrants, rédigée en collaboration avec le Bureau international du Travail et signée à Rome le 9 décembre 1957 par les gouvernements des Etats Membres de la C.E.C.A. Les dispositions de la Convention ont été reprises et adaptées à la Communauté économique européenne dans le règlement du 25 septembre 1958, n° 3, élaboré par le Conseil de la Communauté et complété par le règlement d'application n° 4, du 3 décembre 1958. Les deux règlements sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1959. Ils sont applicables aux travailleurs subordonnés ou assimilés qui sont ou qui ont été soumis à la législation d'un ou plusieurs Etats Membres et sont des ressortissants d'un de ces Etats ou encore des apatrides ou des réfugiés y résidant. Toutefois, pour la France et le Luxembourg, conformément à l'Annexe C, les dispositions relatives

à l'indemnisation du chômage sont appliquées exclusivement aux travailleurs nettement qualifiés du point de vue professionnel dans les industries du charbon et de l'acier.

Le règlement n'est pas applicable aux travailleurs des zones frontalières (dits frontaliers) ni aux travailleurs saisonniers, dans la mesure où ils sont ou seront protégés par des conventions de sécurité sociale. Pour les travailleurs de la première catégorie, un critère particulier de protection contre le chômage, qui déroge au principe du « lieu de travail », a été établi, dans le cadre du Traité de Bruxelles (17 mars 1948), par la Convention conclue le 17 juin 1950 entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, et étendue par la suite, le 10 décembre 1956, à l'Allemagne et à l'Italie. La Convention prévoit que « les frontaliers doivent être assimilés aux travailleurs occupés dans les pays de leur domicile en ce qui concerne l'aide aux travailleurs sans emploi ». Sont considérés comme travailleurs « frontaliers » les travailleurs qui, continuant à résider dans la zone frontière d'un Etat, où ils retournent généralement chaque jour, vont travailler de l'autre côté de la frontière, dans la zone limitrophe d'un autre Etat (en principe à dix kilomètres au plus de la frontière). L'activité de ces travailleurs, bien que s'exerçant en territoire étranger, est assimilée à l'activité qui s'exerce sur le territoire de l'Etat dans lequel réside le travailleur, aux fins de l'assujettissement à l'assurance-chômage ou de l'accomplissement du « stage ».

11. Dans les régimes du type assurance seulement, les règles relatives au champ d'application entrent en jeu à un autre moment que les règles ayant trait aux conditions d'attribution du droit. Les premières opèrent au début ou au cours de l'activité laborieuse, du fait qu'elles décident si et dans quelle mesure une occupation est assujettie à l'obligation de l'assurance ; les secondes agissent, au contraire, au moment où le travailleur, ayant perdu son emploi, demande les prestations de chômage, et elles fixent les conditions qu'il doit remplir pour pouvoir bénéficier de l'indemnité. Dans les régimes non contributifs, la première catégorie de règles devient applicable au même moment que la deuxième et la distinction y perd donc toute signification pratique.

La notion de chômage, aux fins du régime d'indemnisation, a déjà été définie dans l'introduction. Mais l'indemnité ne couvre pas n'importe quel cas de chômage : toutes les législations exigent que le chômage soit qualifié par une série de conditions, qui constituent autant de conditions préalables pour l'acquisition du droit.

A. — *Caractère involontaire du chômage.* — La première condition est constituée par le caractère involontaire du chômage, apprécié en fonction tant de la cause ayant provoqué la perte du salaire (critère subjectif), que de la cause pour laquelle le travailleur n'a pas retrouvé d'occupation (critère objectif).

Du point de vue subjectif, il faut que le chômage ne soit pas imputable au travailleur lui-même, c'est-à-dire qu'il ne résulte pas d'un licenciement

(sans préavis) survenu par sa faute ni d'une démission sans raison valable. Mais les diverses législations n'accordent pas à ces causes de cessation du rapport de travail antérieur une égale importance. Lesdites causes empêchent de reconnaître définitivement au chômage un caractère involontaire, et interdisent donc la jouissance de l'indemnité pendant toute la période de chômage, en France, au Luxembourg et aux Pays-Bas. En revanche, la Belgique (pour les travailleurs masculins), l'Allemagne et l'Italie exigent avec moins de rigueur que la perte de l'emploi soit indépendante de la volonté du travailleur : le licenciement par la faute du travailleur ou la démission volontaire n'excluent la reconnaissance du caractère involontaire du chômage que pendant une période initiale, pendant laquelle le droit à l'indemnité reste suspendu (d'un minimum d'une semaine à un maximum de 13 semaines en Belgique ; entre 12 et 48 jours — mais normalement 24 — en Allemagne, 30 jours en Italie). Si le chômage se prolonge au delà de cette période, le caractère volontaire de la cause initiale du chômage n'empêche pas de reconnaître un caractère involontaire exclusivement à la cause pour laquelle le travailleur n'a pu retrouver d'emploi¹.

Du point de vue objectif, lié à la situation du marché du travail, le caractère involontaire du chômage, selon la définition donnée à l'article 20 de la Convention n° 102, implique l'impossibilité pour une personne en état de travailler et disponible pour le travail, de trouver une occupation à sa convenance. En réalité, l'aptitude physique au travail est un aspect de la notion de disponibilité pour le travail, l'autre aspect étant constitué par la volonté de travailler.

On présuppose en premier lieu que le travailleur est physiquement apte au travail, car sinon, il ne saurait être question de chômage « par manque de travail », autrement dit, il ne saurait y avoir un lien de cause à effet entre la situation du marché du travail et le chômage. Pratiquement, cette règle exclut l'indemnisation du chômage résultant d'invalidité ou de maladie, du fait que le travailleur se voit allouer une retraite ou une rente d'invalidité, ou encore une indemnité de maladie.

L'appréciation formulée par les services médicaux de l'assurance-invalidité ou de l'assurance-maladie est décisive en Belgique, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas. En France, d'éventuelles contestations formulées à l'encontre de l'avis exprimé par les médecins du service de la main-d'œuvre sont tranchées, à la demande de l'intéressé, par la commission du contentieux de la sécurité sociale. L'aptitude au travail s'étend donc surtout comme aptitude psycho-physique. En Allemagne, la nouvelle loi de 1956 semble avoir introduit une notion plus large, comprenant une appréciation fondée sur tous les éléments dont l'employeur tient compte au moment de l'embauchage.

La disponibilité pour le travail présuppose, en outre, la volonté de tra-

1. L'alinéa *i*) de l'article 69 de la Convention n° 102 sur les minimums de la Sécurité sociale n'admet, en cas de démission sans motifs plausibles, qu'une suspension du droit aux prestations de chômage.

vailler. Est disponible pour le travail quiconque peut et veut travailler et est donc disposé à accepter une occupation adéquate.

Pratiquement, de ce point de vue, la disponibilité pour le travail est déterminée par le critère formel de la demande d'inscription adressée au bureau de placement compétent. Seule la législation néerlandaise semble imposer au chômeur, outre cette formalité, une obligation de rechercher activement une nouvelle occupation.

L'inscription sur les listes de placement est un critère de confirmation *présomptive* de la disponibilité du chômeur pour le travail. Le certificat d'inscription, joint à la demande d'octroi de l'indemnité, laisse présumer que le travailleur ne refuserait pas sans motifs valables une offre d'emploi que lui communiquerait le service de placement. Quant à la preuve directe de la volonté de travailler, on ne peut l'obtenir que par la suite, en mettant le travailleur à l'épreuve, c'est-à-dire en lui procurant une possibilité concrète de s'occuper de manière adéquate. Le refus de l'offre d'un emploi adéquat infirme le jugement antérieur, fondé sur la demande d'inscription sur les listes de placement, en enlevant à l'état de chômage tout caractère involontaire.

Toutefois, un tel comportement négatif du chômeur ne fait pas l'objet de sanctions d'une égale rigueur dans les législations des six pays. Seuls la France, l'Italie et le Luxembourg prévoient la sanction extrême de l'extinction du droit à l'indemnité, avec cette conséquence que le travailleur ne pourra être réadmis à la jouissance du bénéfice qu'à l'occasion d'une nouvelle période de chômage consécutive à une période de réoccupation. Par contre, en Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas, le refus de l'offre d'une occupation adéquate n'entraîne que la suspension de l'indemnité pendant un certain laps de temps fixé d'avance par la loi (de 12 à 48 jours, mais normalement 24 en Allemagne, de 4 à 13 semaines en Belgique, avec aggravation de la sanction en cas de récidive) ou, aux Pays-Bas, déterminé cas par cas par l'association professionnelle sur avis du service de la main-d'œuvre.

Les législations allemande, belge, italienne et luxembourgeoise définissent la notion « d'emploi convenable » ou « d'occupation adéquate » en termes assez semblables. Ces définitions sont en général conformes aux critères indiqués dans la Convention n° 44 sur le chômage, mais on relève une différence importante. Tandis que, dans la Convention, l'énumération des critères déterminant le caractère adéquat de l'emploi est donnée à titre d'exemple, une « clause générale » étant prévue à la fin, qui permet de tenir compte d'autres raisons déduites de la situation personnelle du travailleur, dans les législations précitées, au contraire, les éléments de la définition juridique ont un caractère formel.

En vue de faciliter la réintégration du travailleur sans emploi dans le circuit du travail, le bureau de placement peut le diriger sur un cours de formation ou de reclassement professionnel. Dans ce cas, la fréquentation assidue du cours constitue un nouveau critère d'appréciation du caractère involontaire du chômage. Toutefois, en Belgique, en Allemagne et au Luxem-

bourg, le refus non motivé de fréquenter le cours ou sa fréquentation irrégulière ne comporte pas l'extinction de l'indemnité, mais seulement sa suspension pendant quatre semaines (pouvant, en Allemagne, être réduite jusqu'à 12 jours ou augmentée jusqu'à 48 jours, selon les circonstances du cas considéré jusqu'à 13 semaines en Belgique).

B. — *Période d'attente (stage)*. — La subordination de l'octroi de l'indemnité à l'accomplissement d'une période d'attente ou de « stage », se justifie par la nécessité d'éviter des abus (cf. art. 22, n° 2 de la Convention n° 102) : Le bénéfice doit être réservé à ceux qui prouvent qu'ils font effectivement partie de la population laborieuse et pour lesquels le chômage seul constitue la perte de la source normale de subsistance.

On peut définir la période d'attente de diverses manières. Dans les six pays, on l'exprime en jours ou en semaines (et parfois même en heures) de travail, sauf en Italie, où on l'exprime directement par une période minimum de cotisation. En outre, en Italie, en même temps que le stage, on exige généralement un minimum d'ancienneté d'application à l'assurance, autrement dit : le stage n'a d'effet que si un certain laps de temps s'est écoulé depuis la première inscription du travailleur près l'Institut assureur.

Pour que le « stage » du travailleur puisse remplir la fonction qui lui est assignée, il faut qu'il ait été accompli assez récemment, c'est-à-dire il faut fixer une autre période dite « période de référence » ou « période repère » du stage. Cela posé, voici les périodes minima de stage et les « périodes de référence » correspondantes, prescrites par les législations des six pays :

Allemagne : 26 semaines ou 6 mois d'occupation assujettie à l'assurance, dans les 2 semaines précédant la notification du chômage à l'Office du travail.

Belgique : 6 mois de travail assujetti à cotisation, dans les 10 mois précédant la demande d'octroi de l'indemnité. Pour les jeunes travailleurs âgés de moins de 18 ans, la période de stage est réduite à 3 mois.

France : 150 journées de travail dans les 12 mois précédant l'inscription sur les listes de placement, ou 1.000 heures de travail pour les travailleurs à domicile et les travailleurs intermittents.

Italie : Une année de cotisation dans les 2 années précédant le début du chômage et, en outre, en règle générale, au moins 2 années d'ancienneté d'assurance.

Luxembourg : 200 journées de travail au cours des 12 mois ayant précédé le début du chômage.

Pays-Bas : a) Indemnité d'attente : 156 journées de travail, dans un secteur de production déterminé, au cours des 12 mois ayant précédé le début du chômage.

b) Indemnité de chômage : 78 journées de travail au cours des 12 mois ayant précédé le début du chômage.

Dans les régimes contributifs belge et italien, certaines périodes de suspension du travail, bien qu'elles comportent la suspension de la rétribution

et, par conséquent, la suspension de l'obligation de verser les cotisations, sont considérées comme « périodes équivalentes », c'est-à-dire qu'elles comptent pour l'accomplissement du stage. La Belgique assimile à des journées de travail, les périodes de maladie ou d'invalidité indemnisée, les périodes de chômage indemnisé et les périodes de grève ou de lock-out. L'Italie fait compter¹ à certaines conditions, les périodes de service militaire et les périodes d'interruption obligatoire du travail pour grossesse ou accouchement. Au Luxembourg, on considère comme comptant, au titre du stage, les périodes de service militaire et les périodes de maladie indemnisée, jusqu'à un maximum de 100 jours.

En vertu de l'article 33 du règlement n° 3 de la Communauté économique européenne, complété par l'article 13 et les articles 62 et suivants du règlement n° 4, les périodes d'occupation et les périodes équivalentes, accomplies successivement ou alternativement en vertu de la législation de deux ou plusieurs Etats Membres, s'ajoutent (dans la mesure où elles ne coïncident pas), pourvu que le travailleur en chômage ait été occupé dans le pays dont la législation lui est applicable après sa dernière entrée sur le territoire de ce pays.

C. — *Condition spéciale pour les travailleurs saisonniers.* — Comme déjà dit, le chômage des travailleurs de cette catégorie ne donne droit à l'indemnité que s'il tombe dans la période de l'année pendant laquelle ils sont normalement occupés. Le chômage pendant les périodes de « morte » saison étant absolument normal, n'est pas indemnisable, hormis les régimes spéciaux institués dans certains pays pour les travailleurs du bâtiment.

D. — *Conditions particulières à certains régimes.* — Nous avons examiné jusqu'ici les conditions d'attribution du droit, communes aux législations des six pays. Mais certains régimes, notamment les régimes non contributifs, prévoient d'autres conditions encore.

Age. — Les régimes d'assurance belge et néerlandais fixent une limite d'âge maximum (en Belgique, 65 ans pour les hommes, 60 pour les femmes ; aux Pays-Bas, 65 ans pour tous les travailleurs) comme condition d'allocation de l'indemnité. En d'autres termes, le travailleur qui vient à se trouver en chômage respectivement à 65 ou 60 ans révolus, n'est pas admis à faire valoir ou à faire valoir entièrement les droits découlant la période de stage qui se trouve accomplie au début de l'état de chômage. De même, le fait que le travailleur atteint la limite d'âge maximum pendant qu'il jouit de l'indemnité de chômage entraîne l'extinction du droit².

Pour ce qui est des deux régimes non contributifs, ils fixent tous deux un âge minimum (21 ans en France, 16 ans au Luxembourg), tandis que le droit français seul prévoit aussi une limite d'âge maximum (65 ans).

1. En Belgique, l'appel ou le rappel sous les drapeaux suspend la formation du « stage ». La période d'occupation antérieure au service militaire n'est pas annulée, mais s'ajoute au contraire à la période postérieure.

2. Pour les différends avec le régime allemand, cf. ci-dessus point 9, p. 35 et ci-dessous, point 15e), p. 56.

Résidence. — En France, l'admission au bénéfice des prestations de chômage dépend non seulement de l'accomplissement d'une période de stage, mais aussi d'une période minimum de résidence dans la commune dans laquelle le chômeur présente la demande d'admission au bénéfice (en général trois mois, dans certaines communes un an)¹. En vertu du règlement n° 3 de la Communauté économique européenne, si une législation ayant trait à un régime non contributif subordonne l'octroi des prestations de chômage à une période minimum de résidence, les travailleurs migrants peuvent faire valoir comme périodes de résidence les périodes de travail ou les périodes équivalentes accomplies antérieurement sur le territoire d'autres Etats Membres. Mais, pour la France, cette disposition est limitée aux travailleurs de qualification professionnelle confirmée dans les industries du charbon et de l'acier.

Seule la France fait de la résidence une condition requise pour l'acquisition du droit aux indemnités, sous la forme d'une période minimum de résidence accomplie dans une commune déterminée avant le début du chômage. Dans les autres pays, la résidence n'entre en ligne de compte que comme condition de conservation du droit acquis (v. plus loin, n° 14).

Etat de besoin. — En France, les prestations de chômage ont un caractère alimentaire, car on les fait dépendre de l'état de besoin. Elles ne sont pas accordées au chômeur qui dispose d'autres ressources, jugées suffisantes pour lui permettre de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. De ce point de vue, le régime français d'indemnisation du chômage reste étroitement lié à la notion d'assistance.

Au Luxembourg par contre, la condition exigeant l'état de besoin a été formellement supprimée, de sorte que le régime de ce pays, tout en n'ayant aucun caractère contributif, se rattache à la politique de la sécurité sociale plutôt qu'à celle de l'assistance. Toutefois, on trouve encore une application résiduelle du critère du besoin dans la règle en vertu de laquelle les revenus dont dispose le chômeur en dehors de son travail, sont déduits de l'indemnité de chômage, dans la mesure où ils dépassent le quart de cette indemnité.

12. Dans les législations des six pays sans exception, la notion de chômage total s'étend aux cas de chômage résultant de conflits du travail, bien qu'en pareil cas, le rapport de travail continue. Il s'agit là d'un reste de la conception. L'indemnisation des périodes de chômage résultant de conflits collectifs du travail est assujettie à des règles spéciales, de caractère restrictif. Dans la mesure où il est admis, l'octroi de l'indemnité implique une dérogation à la condition en vertu de laquelle le travailleur doit être disponible pour le marché du travail, et en particulier à la condition requise de l'inscription sur les listes de placement.

En Belgique et aux Pays-Bas, l'octroi de l'indemnité est en principe exclu, à moins que le comité de gestion de l'assurance ou celui de la Caisse

1. Il est fait exception pour les travailleurs qui ont transféré leur résidence par suite de mesures de reconversion ou de décentralisation industrielles.

générale de chômage n'en décide autrement. Les autres législations font une distinction entre le cas où la suspension de la rétribution résulte de la participation directe du travailleur au conflit du travail et celui où elle provient du fait qu'il lui est impossible de travailler, en raison d'une grève ou d'un lock-out auxquels il est étranger.

Dans le premier cas, le droit à l'indemnité est rigoureusement exclu par le droit allemand, en vertu des principes de la neutralité de l'Etat dans les conflits du travail et de l'égalité de traitement de la grève et du lock-out. Au contraire, en France, en Italie et au Luxembourg, le refus de l'indemnité de chômage, en vertu du principe de la neutralité de l'Etat, tend à se limiter aux travailleurs en grève. En cas d'arrêt du travail causé par un lock-out, les législateurs de ces trois pays manifestent leur hostilité à l'égard de cette mesure de l'employeur en admettant dans une mesure plus ou moins large l'octroi de l'indemnité. En France, les travailleurs victimes du lock-out n'ont pas droit à l'indemnité de chômage, mais le ministre du travail peut autoriser l'octroi de l'indemnité, si le lock-out dure plus de trois jours. Au Luxembourg, le droit à l'indemnité demeure, à moins que le lock-out ne soit imputable à une faute des ouvriers eux-mêmes. Dans le droit italien, après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, la protection des travailleurs en cas de lock-out véritable (c'est-à-dire non appliqué à titre d'*exceptio inadempti contractus*) ne découle plus de l'assurance contre le chômage, mais est garantie par le contrat de travail lui-même : en effet, les travailleurs conservent le droit à la rétribution, ce qui enlève toute raison d'être au droit à l'indemnité prévu par la foi fondamentale sur l'assurance-chômage. Si le lock-out est imputable à une violation du contrat par les travailleurs, le droit à l'indemnité de chômage n'est pas exclu, mais seulement suspendu pendant une période initiale de 30 jours (à laquelle s'ajoute la période de carence de 8 jours).

Dans le deuxième cas (impossibilité de travailler, par suite d'une grève ou d'un lock-out intervenant dans une autre section de la même entreprise, ou dans une autre entreprise, ou encore dans un autre secteur de la production), le droit à l'indemnité, si les conditions générales sont remplies, naît d'office en Italie, au Luxembourg et en France. En Allemagne, le droit à l'indemnité est exclu même dans ce cas : la législation ne prévoit que la faculté, pour l'Office du travail, d'accorder l'indemnité, s'il juge que l'exclusion du bénéfice revêtirait, dans le cas considéré, un caractère de « rigueur injustifiée ».

13. Les conditions formelles à remplir pour obtenir l'octroi de l'indemnité sont au nombre de trois : déclaration de l'état de chômage à l'Office du travail, demande d'allocation de l'indemnité, contrôle de la continuité de l'état de chômage.

La première de ces conditions préalables est une véritable et authentique condition d'attribution du droit, parce que l'inscription sur les listes de placement constitue, comme déjà dit, le critère qui confirme la disponibilité du chômeur pour le travail. Le fait que le chômeur doit se faire inscrire à

L'Office du travail, comme personne en quête d'une occupation, confirme le caractère subsidiaire du service d'indemnisation du chômage par rapport au service d'acheminement au travail.

La deuxième condition préalable n'est pas une condition d'acquisition du droit, la demande d'allocation de l'indemnité étant plutôt la forme d'exercice du droit. L'obligation de formuler la demande se rattache au principe général selon lequel l'exercice du droit se rattache au principe général selon lequel l'exercice du droit subjectif dépend d'un acte de volonté du titulaire.

L'assujettissement du chômeur aux opérations périodiques de contrôle du chômage est, au contraire, une condition de conservation du droit à l'indemnité .

Fréquemment, comme nous l'avons déjà fait remarquer, le soin de recueillir les demandes d'allocation de l'indemnité et ou de contrôler la continuité de l'état de chômage est confié à des institutions étrangères à l'organisation du service d'indemnisation du chômage (cf. point 8 G et D ci-dessus).

14. Les conditions d'attribution du droit aux prestations de chômage étant fixées, le problème de la mesure de l'indemnisation se pose, pour ce qui est, d'une part, du montant de l'indemnité journalière ou hebdomadaire, d'autre part, de la durée minimum et maximum du chômage indemnisable. Le problème comporte donc trois questions.

A. — *Montant des prestations.* — En règle générale, les prestations de chômage consistent en une somme d'argent, mais on peut adopter divers systèmes pour le calcul de la somme due au chômeur.

L'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas ont adopté le système des prestations *graduées*, calculées en fonction du taux du salaire perdu par le chômeur. On ne tient pas compte, cependant, du salaire entier, mais seulement d'une partie sujette à un maximum, correspondant au maximum exigible de cotisation à l'assurance. Ce système tend à conserver, dans une certaine mesure, au chômeur le train de vie antérieur à l'état de chômage.

La méthode de gradation n'est pas la même dans les trois pays. Le Luxembourg et les Pays-Bas ont adopté la méthode du pourcentage, qui est fixe dans le régime luxembourgeois (60%), tandis que, dans le régime néerlandais, il varie selon que le travailleur a des charges de famille (80%) ou, s'il n'a personne à charge, selon qu'il vit ou non dans sa famille (70 ou 60%) La loi allemande, au contraire, applique la méthode des catégories salariales, c'est-à-dire qu'elle est assortie d'un tableau dans lequel, à une série d'échelons de salaires (au nombre de 83), dont chacun est délimité par un minimum et par un maximum, correspond une série de taux progressifs de l'indemnité. La loi allemande prend en considération, elle aussi, les charges de famille du chômeur, mais — à la différence du système néerlandais — le supplément pour charges de famille consiste en une somme complétant l'indemnité principale et égale pour tous les travailleurs. Pour éviter qu'avec le supplément pour charges de famille, l'indemnité totale correspondant à une classe inférieure de salaire ne puisse, dans la pratique, dépasser l'indem-

nité correspondant à une classe supérieure, le tableau en question indique, en regard de chaque classe de l'indemnité principale, une limite maximum d'augmentation pour le cas où le chômeur aurait droit au supplément pour charges de famille.

En Belgique, en France et en Italie, la politique sociale d'indemnisation du chômage est inspirée par un autre but : elle ne vise pas à conserver au travailleur sans emploi un train de vie proportionnel au salaire antérieurement perçu, mais seulement à lui assurer le minimum vital. C'est pourquoi ces pays ont adopté le système des prestations uniformes, susceptibles de varier exclusivement en fonction des variations des facteurs qui influent sur la détermination du minimum vital : niveau différent du coût de la vie dans les diverses localités, âge, sexe, etc., et enfin l'existence de personnes à la charge de l'intéressé. Les trois premiers critères influent sur le montant des prestations en Belgique et en France, tandis qu'en Italie, l'indemnité ordinaire de chômage est fixe pour tous les assurés. L'existence de personnes à charge (déterminées de diverses manières) familiales. En Belgique, la majorité est égale à celle des allocations familiales à laquelle le travailleur aurait droit s'il était occupé, mais la prestation correspondante est à la charge de la gestion de l'assurance-chômage et non à la charge de la caisse de compensation pour les allocations familiales. En Belgique et en France, le total de l'indemnité principale et de la prestation complémentaire, au titre des allocations familiales ou du supplément pour charges de famille, ne peut dépasser un certain montant maximum, exprimé en un pourcentage du salaire (généralement les deux tiers).

A la question du montant est liée celle de l'imputabilité des revenus de travail dont la perception par le chômeur n'est pas jugée incompatible avec la jouissance des prestations de chômage. En Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas, où les prestations de chômage sont proportionnées au salaire antérieur et peuvent donc atteindre des taux notables, le fait que le chômeur se consacre à des activités rémunératrices de caractère occasionnel et transitoire (c'est-à-dire de nature à ne pas interrompre l'état de chômage) est considéré comme entraînant non pas la suspension de l'indemnité de chômage pour les périodes pendant lesquelles le chômeur touche ces revenus occasionnels de travail, mais seulement une réduction de l'indemnité. En Allemagne, les revenus de travail en question sont imputés sur l'indemnité de chômage à raison de la moitié de leur montant, dans la mesure où il dépasse 9 DM par semaine ; au Luxembourg, ils sont imputés jusqu'à concurrence de 60 % ; au Pays-Bas, jusqu'à concurrence d'un pourcentage égal à celui que représente l'indemnité par rapport au salaire antérieur (80, 70 ou 60 %, selon les cas sus-indiqués).

B. — *Période de carence.* — La nécessité d'éviter les abus, en même temps que les considérations d'ordre financier et administratif, suggèrent l'opportunité de ne pas indemniser les périodes de chômage de courte durée, et par conséquent de fixer une durée minimum du chômage indemnisable. Mais la règle ayant trait à la durée minimum se trouve rarement formulée dans ces termes. Parmi les législations des Six Pays de la Communauté, seule la

législation belge adopte cette formule, en statuant que l'indemnité n'est pas accordée pour un seul jour de chômage dans la semaine, à moins qu'il ne s'agisse du premier ou du dernier jour d'une période de chômage d'une durée de trois jours au moins.

Dans les autres législations, en revanche, la disposition concernant la durée minimum du chômage indemnisable a non seulement pour effet d'exclure l'octroi de l'indemnité pour les périodes d'une durée inférieure au minimum fixé, mais elle produit encore un autre effet, qui devient même son contenu principal et le critère de sa formulation, à savoir l'effet d'exclure l'indemnisation des journées initiales des périodes de chômage plus longues¹. Cela reporte le point de départ de la jouissance du droit à l'indemnité à la journée qui suit l'achèvement de cette période initiale, qui, pour cette raison, est appelée « période de carence ». Elle est fixée d'avance par la loi, dans une mesure égale pour tous les travailleurs, en Allemagne, en France, en Italie et au Luxembourg. La législation néerlandaise se borne à autoriser les associations professionnelles à l'imposer, et, dans la pratique, quelques-unes d'entre elles seulement se sont prévaluées de ce pouvoir.

La période de carence implique une double détermination : celle du nombre des jours compris dans la période, et celle du *dies a quo*, c'est-à-dire de la date à partir de laquelle les jours de carence doivent être comptés. La durée maximum de la période de carence autorisée par l'article 24, n° 3, de la Convention n° 102 est de sept jours. Mais la règle n'est pas tout à fait claire, précisément parce qu'elle ne fait pas mention du moment à partir duquel on doit commencer à compter : à partir du premier jour de chômage ? ou de la date de la déclaration de l'état de chômage à l'Office du travail ? ou encore de la date de la demande d'allocation de l'indemnité ?

On trouve toutes ces solutions diverses dans les six pays de la Communauté. En Allemagne et au Luxembourg, la période de carence est respectivement de trois ou de deux jours à compter de la date de la déclaration de l'état de chômage à l'Office du travail. En France, la période de carence comprend les trois journées consécutives à celle qui a vu déposer la demande d'allocation de l'indemnité. La règle du droit italien est plus complexe : elle fixe la période de carence à cinq jours à partir du jour de dépôt de la demande d'indemnisation, mais l'indemnité ne peut en aucun cas être versée avant que sept jours ne se soient écoulés depuis celui qui a vu commencer l'état de chômage.

C. --- *Durée des prestations.* --- Deux régimes seulement, dont l'un est contributif et l'autre pas, s'écartent de la tendance générale à fixer une période maximum d'indemnisation du chômage. La durée des prestations est, en principe, illimitée en Belgique et en France, mais en France, les allocations sont réduites de 10% pour chaque année consécutive à la première.

En Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas, la durée maximum des prestations est fixée uniformément pour tous les bénéficiaires et on l'applique

1. En droit luxembourgeois, ce principe est tempéré par la règle qui admet l'indemnisation complète des périodes de chômage dépassant une semaine.

en calculant le total des indemnités journalières ou hebdomadaires versées au cours d'une période déterminée : respectivement 180 jours, 26 semaines, 126 jours au cours d'une année. En ce qui concerne l'indemnité d'attente, la législation néerlandaise fixe une durée minimum de 48 jours, avec possibilité d'augmentation ; dans ce cas, le droit à l'indemnité de chômage reste acquis, quand l'indemnité d'attente a pris fin, pendant une période suivante de 78 jours (avec l'augmentation qui en résulte de la période maximum totale d'indemnité).

En Italie et aux Pays-Bas, le travailleur qui a perçu l'indemnité de chômage pendant la période maximum ne peut en bénéficier de nouveau qu'à la condition d'avoir accompli au moins une fraction du stage correspondant (6/13 en Italie, 1/2 aux Pays-Bas) après la fin de la période de chômage précédente.

En Allemagne, la durée des prestations varie en fonction de la durée de la période de travail. L'application de ce critère de proportionnalité est d'ailleurs tempérée par l'institution de cinq catégories de périodes minimales de travail dans les deux ou (pour la quatrième et cinquième catégories) dans les trois années ayant précédé la déclaration de l'état de chômage à l'Office du travail : à chaque catégorie correspond une durée déterminée de l'indemnité. Les détails de ce système ressortent du rapport national : la durée des prestations varie de 13 à 52 indemnités hebdomadaires. Une autre différence sépare le régime allemand des trois autres régimes qui prévoient une durée limite des prestations. En Allemagne, on applique la limite séparément pour chaque période de chômage, et non (comme en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas) en totalisant le nombre des indemnités versées au cours d'une période déterminée. En d'autres termes, le travailleur qui a perçu l'indemnité de chômage pendant une période quelconque, même inférieure à la durée maximum du bénéfice, ne peut en bénéficier à nouveau qu'après avoir accompli entièrement une nouvelle période de « stage ». Toutefois, la rigueur de cette règle est atténuée par la possibilité de transférer au nouveau stage les droits découlant du stage précédent, pour la partie éventuellement non utilisée, et pourvu qu'il se soit écoulé moins de deux ans : cette disposition signifie exactement que si le nouveau stage correspond à une catégorie inférieure à celle du stage précédent (par ex. : 6 semaines de travail seulement, tandis que le stage précédent se montait à 12 semaines de travail), la période d'indemnité résultant du nouveau stage ne peut être inférieure à la partie non utilisée de la période d'indemnité découlant du stage précédent, pourvu que la fin du stage précédent remonte à moins de deux ans.

15. Le problème des causes qui entraînent la modification ou l'extinction du droit aux prestations constitue un des aspects les plus délicats et les plus controversables de la réglementation du chômage indemnisé. Toutes les législations prévoient une série de faits qui influent négativement sur la conservation du droit. Mais, pour chacun de ces faits, elles donnent des réponses fort diverses à la question de savoir si le fait considéré est de

nature à interrompre la continuité de l'état de chômage (avec extinction consécutive du droit à l'indemnité) ou s'il comporte seulement une suspension de l'allocation de l'indemnité, et — dans ce dernier cas — si la période de suspension doit, ou non, être comptée dans la durée maximum des prestations.

a) *Faits incompatibles avec la nécessité du caractère involontaire du chômage.* — Pour des raisons de connexité, ces faits ont déjà été traités du point de vue des conditions d'attribution du droit. Nous ajouterons ici que la période initiale de suspension de l'indemnité, prévue par les législations allemande et italienne en cas de perte de l'emploi pour une cause dépendant de la volonté du travailleur, comporte aussi une réduction correspondante de la durée normale de l'indemnisation. La même règle est valable en Allemagne pour la suspension de l'indemnité qu'entraînent le rejet de l'offre d'une occupation appropriée et le refus de fréquenter les cours de formation professionnelle pour chômeurs, tandis qu'en Italie, ces comportements du chômeur entraînent l'extinction du droit à l'indemnité.

b) *Activités rétribuées du chômeur.* — Si le chômeur réussit à trouver du travail dans des emplois occasionnels et de courte durée, ce fait n'a pas, quant au droit aux indemnités de chômage, les mêmes conséquences dans le groupe des législations qui appliquent le système des prestations graduelles que dans celui des législations qui ont adopté, au contraire, le système des prestations uniformes. Dans le premier groupe (Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas), ces revenus occasionnels de travail ne suspendent pas l'indemnité de chômage, mais sont, comme nous le savons déjà, imputés dans une certaine mesure sur ladite indemnité, qui subit de ce fait une réduction. La solution du problème est différente dans les législations du deuxième groupe. En Belgique et en Italie, le versement de l'indemnité est suspendu pour les journées où le travailleur a fourni un travail occasionnel ou a remplacé un autre travailleur qui prenait son repos hebdomadaire ou dominical. La loi française laisse au service de la main-d'œuvre le soin de décider si le travailleur qui a trouvé une occupation occasionnelle rémunérée peut, néanmoins, continuer à figurer sur la liste des chômeurs secourus ou s'il doit en être rayé.

c) *Jouissance de prestations découlant du rapport de travail précédent.* — Seule l'indemnité de préavis est considérée dans les Six Pays sans exception comme n'étant pas cumulable avec les prestations de chômage, avec cette conséquence que le droit à ces prestations reste suspendu pendant les journées pour lesquelles est versée l'indemnité de préavis. Pour ce qui est des autres indemnités revenant au travailleur en vertu du rapport de travail qui a cessé, seule la législation italienne en admet, en principe, le cumul avec les prestations de chômage. Les autres législations appliquent le principe contraire, mais en prévoyant des exceptions. L'Allemagne admet le cumul avec les indemnités perçues en vertu des dispositions relatives à la protection contre les licenciements abusifs. La France admet le cumul avec l'indemnité d'ancienneté, à condition qu'elle soit versée en une somme-capital, et non sous forme de rente périodique.

d) *Faits qui rendent le chômeur temporairement inapte au travail.* — Il peut advenir qu'au cours de la période d'indemnisation du chômage, le travailleur vienne à se trouver temporairement incapable de travailler pour cause de maladie ou, s'il s'agit d'une femme, de grossesse. En principe, ces circonstances devraient entraîner d'office la suspension de l'indemnité de chômage, du fait qu'elles excluent temporairement la présupposition de la disponibilité du chômeur pour le travail. Mais l'application de cette conséquence logique serait trop dure pour le chômeur qui ne saurait faire valoir des droits de prestations de l'assurance-maladie. D'où la tendance des législations modernes à limiter la suspension de l'indemnité de chômage aux cas de maladie pour lesquels le travailleur a droit à la protection de l'assurance sociale correspondante. Dans ces cas, la législation allemande ne prévoit la suspension de l'indemnité de chômage que si elle coïncide avec le droit à une indemnité de maladie ou à l'indemnité de maternité. Plus explicite encore est la loi italienne qui stipule expressément que les prestations de chômage sont dues également pour les périodes de maladie, quand le chômeur n'a pas droit à d'autres prestations économiques ayant un caractère de prévoyance et qu'il n'est pas hospitalisé aux frais de l'assurance-maladie ou d'institutions d'assistance.

Même en cas d'invalidité survenue au cours de la période d'indemnisation, on constate une tendance à en limiter les effets négatifs sur la conservation du droit aux prestations de chômage. En Italie et aux Pays-Bas, le droit n'est pas suspendu si le travailleur garde un reste d'aptitude au travail, fût-il inférieur au minimum prévu aux fins de l'assurance-invalidité. Aux Pays-Bas la jouissance de l'indemnité n'est suspendue que si et à partir du moment où le travailleur obtient éventuellement une pension d'invalidité ; au contraire, en Italie, la possibilité est admise de cumuler les deux prestations. En Allemagne, l'attribution d'une pension d'invalidité après le début de l'état de chômage ne suspend l'indemnité de chômage que pour la fraction de la période indemnifiable qui dépasse 156 jours.

c) *Ressources découlant d'autres régimes de sécurité sociale.* — Indépendamment du fait que le chômeur est, ou non, à même de travailler, la jouissance de prestations économiques découlant d'autres régimes de sécurité sociale n'est pas, en principe, cumulable avec l'indemnité de chômage, sauf en Italie. La règle du non-cumul entraîne la suspension de l'indemnité, ou, au moins, une réduction de cette indemnité jusqu'à concurrence du montant de l'autre prestation. Une exception est admise en Belgique en ce qui concerne la rente pour invalidité partielle résultant d'un accident du travail. Par contre, le cumul avec la rente perçue au titre d'un accident de travail est interdit par la législation néerlandaise, qui prescrit l'imputation de ladite rente sur la somme (éventuellement supérieure) due au titre du chômage. Jusqu'à une date récente, la position de la législation italienne était analogue à celle de la législation belge : l'indemnité de chômage pouvait se cumuler avec une rente d'invalidité partielle résultant d'un accident de travail ; ce cumul était, par contre, interdit avec la pension d'invalidité ou de vieillesse. Mais en Italie, la deuxième règle a été déclarée contraire

à la constitution et, par conséquent, annulée par la Cour constitutionnelle ; en conséquence, le droit italien reconnaît actuellement le droit à l'indemnité de chômage, même pour les périodes pendant lesquelles le chômeur reçoit une pension.

Un autre problème se pose à propos du droit à une pension de vieillesse. Il s'agit de savoir si le travailleur qui reste sans emploi lorsqu'il atteint l'âge requis pour faire valoir le droit à la pension complète de vieillesse, ou à qui ce droit échoit pendant qu'il jouit de l'indemnité de chômage, peut différer la liquidation de la pension et faire valoir, en remplacement, le droit aux prestations de chômage. Cela est exclu en Belgique, en France et aux Pays-Bas, où le fait d'atteindre l'âge de la retraite constitue une cause d'extinction du droit aux indemnités de chômage. En Allemagne, le fait d'atteindre la limite d'âge prévue pour la retraite constitue seulement, comme nous le savons, une cause de cessation de l'obligation de l'assurance, mais non une cause d'extinction de droit aux indemnités de chômage acquis avant l'âge de 65 ans. Toutefois, le fait d'atteindre l'âge de la retraite influe aussi sur le droit aux prestations de chômage, en ce sens que la période maximum d'indemnisabilité est réduite à 156 jours. En Italie, l'obligation de l'assurance-chômage n'est pas assujettie à des limites d'âge maximums ; aussi le travailleur peut-il différer indéfiniment la liquidation de la pension de vieillesse, auquel cas il aura droit à un supplément de pension ; il peut également demander immédiatement la pension (à 60 ans révolus pour les hommes et à 55 ans pour les femmes) et il a la possibilité de la cumuler avec l'indemnité de chômage pendant les périodes de chômage éventuel.

f) *Manquement à l'obligation de déclarer l'état de chômage à l'Office du travail.* — En Allemagne, l'omission injustifiée de la déclaration de l'état de chômage à l'Office de travail entraîne la suspension de l'indemnité pendant une période égale au nombre de jours en retard et une réduction correspondante de la durée de l'indemnisation. En Italie, il importe de distinguer : le retard de la première déclaration à l'Office du travail suspend le droit à l'indemnité, mais sans réduire la période maximum d'indemnisabilité ; autrement dit, son effet consiste à reporter le début de la période de carence du jour de la demande d'indemnisation au jour de l'inscription sur les listes de placement. Par contre, le défaut de renouvellement, sans motifs plausibles de l'inscription à l'échéance mensuelle entraîne la radiation du chômeur des listes, donc l'extinction du droit aux prestations de chômage.

g) *Non-exercice du droit.* — En Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas, le droit de percevoir les diverses indemnités de chômage est assujetti à une déchéance à court terme : respectivement trois mois ou soixante jours et quatre vingt dix jours à dater de la notification de l'octroi de l'indemnité. En outre, en Italie, est aussi assujetti à la déchéance au bout de 60 jours (à compter de la date de début du chômage) le droit à l'octroi de l'indemnité. Aux Pays-Bas, en cas de retard important apporté à l'introduction de la demande, l'association professionnelle peut refuser l'octroi de l'indemnité.

h) *Transfert de la résidence à l'étranger.* — En vertu des diverses législations nationales, la conservation du droit aux indemnités de chômage

est subordonnée au maintien de la résidence du chômeur sur le territoire de l'Etat dans lequel il a acquis ce droit. Ce principe a été modifié en faveur des travailleurs migrants par les articles 35 et suivants du règlement n° 3 de la Communauté Economique Européenne (Cf. n° 10 ci-dessus).

Le chômeur qui, après avoir acquis le droit aux prestations de chômage en vertu d'une occupation exercée sur le territoire d'un Etat Membre, transfère sa résidence sur le territoire d'un autre Etat Membre, conserve ce droit pendant une période maximum indiquée dans l'article 35 du règlement. Toutefois, ce droit n'est pas conservé à l'endroit de l'institution qui administre les prestations de chômage au lieu de la résidence précédente abandonnée par le travailleur, mais à l'endroit de l'institution qui gère les prestations de chômage dans la localité que le travailleur a choisie comme siège de sa nouvelle résidence. Autrement dit, le règlement n° 3 stipule, non pas que les indemnités de chômage revenant à un travailleur sur le territoire d'un Etat Membre doivent lui être versées même si, resté sans emploi, il transporte son domicile sur le territoire d'un autre Etat, mais que, dans la localité où il a établi sa nouvelle résidence, il a droit aux prestations de chômage prévues par la législation de l'Etat sur le territoire duquel il s'est transporté. Le droit est conservé avec un nouveau contenu, qui peut être plus ou moins favorable au travailleur. Pour éviter des abus, le maintien du droit est subordonné à l'autorisation conjointe de l'institution de la localité d'où provient le travailleur et de celle de la localité où il a fixé sa nouvelle résidence. L'autorisation ne peut être refusée s'il s'agit d'un rapatriement du travailleur, ou encore si ce dernier transporte sa résidence sur le territoire d'un Etat dans lequel il avait résidé pendant une période de trois mois au moins immédiatement avant le début de sa dernière occupation ou dans lequel sa famille réside depuis trois mois au moins. La charge financière est supportée par les deux institutions intéressées, selon un pourcentage indiqué à l'article 37.

Dans les rapports avec la France et le Luxembourg, cette partie du règlement est, elle aussi, appliquée exclusivement aux travailleurs nettement qualifiés, du point de vue professionnels, dans les industries du charbon et de l'acier.

16. Toutes les législations des Six Pays ont organisé un système de recours contre les décisions des organes du service d'indemnisation du chômage. Dans les régimes contributifs, il peut s'agir soit d'une décision concernant l'assujettissement d'un travailleur à l'assurance ou les montants des cotisations dues, soit d'une décision ayant trait à une demande d'allocation de l'indemnité.

En Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, la décision (prise respectivement par l'association professionnelle ou le service national de l'emploi) est considérée comme définitive, c'est-à-dire qu'elle ouvre immédiatement la voie à un recours contentieux. Par contre, dans les autres législations, l'introduction du recours contentieux doit être précédée d'un recours administratif. La législation allemande prévoit un recours *en opposition* à l'Office

du travail qui a pris la décision. Quant à la loi française, elle prévoit un recours *hiérarchique* au chef du service départemental de la main-d'œuvre, qui statue après avoir pris l'avis d'une commission paritaire formée de représentants des employeurs et des travailleurs et présidée par le préfet. En Italie, le recours est porté devant le Comité spécial pour l'assurance-chômage (organe de l'I.M.P.S.).

Les recours juridictionnels contre la décision définitive ont un caractère différent en France, au Luxembourg et aux Pays-Bas, d'une part, en Allemagne, en Belgique et en Italie, d'autre part. Dans les pays du premier groupe, il s'agit de recours juridictionnels devant des tribunaux administratifs spéciaux (pour les seuls litiges en matière de chômage au Luxembourg ; pour tous litiges en matière d'assurance aux Pays-Bas), ou devant les tribunaux administratifs ordinaires (France). L'Allemagne et l'Italie, par contre, ont admis comme principe que la protection des droits subjectifs dans les rapports avec l'administration incombe à l'autorité judiciaire. En Allemagne, l'action s'engage devant le tribunal du travail, organe spécial du pouvoir judiciaire ; en Italie, c'est l'autorité judiciaire ordinaire qui est compétente.

Quant à la Belgique, elle a une situation un peu particulière. Pour les différends en matière d'indemnisation de chômage, il a été créé dans ce pays une juridiction administrative spéciale constituée de commissions paritaires. Cette institution a toutefois été déclarée illégale par la Cour de cassation, de sorte que les décisions desdites commissions n'ont pratiquement plus qu'une valeur consultative.

SECTION II CHOMAGE PARTIEL

17. Le chômage partiel se distingue du chômage total par le critère de la continuation du rapport de travail. Le chômage total résulte de la cessation d'un rapport de travail antérieur ; dans ce cas, la perte de salaire est la conséquence de la perte de l'emploi. Le chômage partiel, au contraire, se produit pendant que le rapport de travail continue, par suite d'une réduction des heures de travail ou d'une suspension du travail.

Mais la notion de chômage partiel n'est pas encore définie pour autant. Si la suspension de la prestation de travail est due à un empêchement personnel survenu au travailleur, il n'y a pas chômage partiel. Le chômage partiel se définit essentiellement comme une conséquence d'un empêchement survenu dans la marche de l'exploitation de l'entreprise. Les deux cas qu'embrasse la notion de chômage partiel — réduction des heures de travail ou suspension du travail — présupposent une réduction ou une suspension de l'activité productrice de l'entreprise ou d'une de ses sections : ce sont donc des cas qui intéressent essentiellement, en même temps, une *collectivité* de travailleurs.

En deuxième lieu, il faut que l'obstacle qui amène le chef d'entreprise

à décider de réduire ou de suspendre l'activité productrice de l'entreprise ait un caractère *transitoire*, donc *temporaire*. Si une entreprise grevée d'une main-d'œuvre trop nombreuse, au lieu de licencier les ouvriers en surnombre, décide de réduire les heures de travail, les travailleurs de cette entreprise ne se trouvent pas, de ce fait, en état de chômage partiel au sens technique du terme, mais en état de sous-emploi. Dans ce cas, la décision que prend la direction de l'entreprise implique la cessation du contrat de travail antérieur et son renouvellement avec objet quantitativement réduit.

En troisième lieu, il faut que l'obstacle ait un caractère d'*anomalie*. Si la suspension du travail est inhérente à la nature même de l'entreprise, en tant qu'assujettie à des causes périodiques d'interruption d'activité, ces périodes d'arrêt ne produisent pas un chômage partiel au sens technique, car, en raison même de leur caractère normal, elles n'entraînent pas une « perte » de gain.

Le chômage partiel implique donc une perte partielle de salaire subie par une collectivité de travailleurs dépendant d'une entreprise, par suite d'une décision portant réduction des heures de travail ou suspension du travail, déterminée par un empêchement de caractère anormal et temporaire, survenu dans la marche de l'exploitation de l'entreprise. Cette définition, qui, d'un point de vue abstrait, pourrait être complète, ne l'est pas devant le droit positif des Six pays. De ce point de vue, la définition complète se développe dans la notion de chômage partiel *indemnisable* et implique une nouvelle modalité de l'événement qui entraîne la réduction ou la suspension temporaire de l'activité de l'entreprise. Il faut qu'il s'agisse d'un événement *non imputable* au chef d'entreprise, c'est-à-dire provoqué par des causes étrangères à l'activité d'organisation et de direction de l'entreprise. Si, par exemple, l'entreprise ferme temporairement ses ateliers, afin de procéder à un réaménagement technique de la production ou à une réorganisation financière, les ouvriers atteints par la suspension de travail ne peuvent toucher une indemnité au titre du chômage partiel. Ils doivent s'inscrire à l'Office du travail en tant que personnes en quête d'occupation (ce qui, en droit italien, postule un acte formel de renonciation au contrat en cours avec l'entreprise qui a suspendu le travail), et demander — si les conditions nécessaires sont réunies — l'indemnité de chômage total. L'indemnisation du chômage partiel n'a pas pour fonction d'assainir des entreprises en difficulté qui subissent une crise par suite de défauts et d'anomalies inhérents à leur organisation. Elle présuppose une entreprise foncièrement saine, ayant des effectifs de main-d'œuvre proportionnés à ses besoins, qui, pour une cause extrinsèque, économique ou technique, de force majeure, se voit temporairement dans l'obligation de réduire ou même de suspendre la production (manque de matières premières, fourniture insuffisante d'énergie, manque de commandes, restrictions légales imposées aux exportations, etc.). Quelques législations sont particulièrement restrictives quant au cas de suspension. La législation allemande n'admet l'indemnisation que quand la suspension résulte d'une pénurie générale de combustibles ou de décisions de l'autorité publique qui en limitent la fourniture, excluant ainsi tant le

cas d'une crise économique du secteur dans lequel opère l'entreprise (cas pris en considération en Italie) que celui d'un sinistre qui rend le travail impossible (tel que l'inondation de l'établissement). La loi française est plus large pour ce qui est des causes de la suspension du travail (elle prévoit aussi le manque général de débouchés sur le marché et le cas de sinistre), mais impose une restriction d'un autre genre, qui se traduit par une modalité de la notion de chômage partiel particulière à cette législation : le chômage résultant d'une suspension du travail perd la qualité de chômage partiel pour être englobé dans la notion de chômage total, ce qui comporte l'assujettissement aux règles correspondantes d'indemnisation, quand l'interruption de l'activité de l'entreprise dure plus de deux quinzaines, indépendamment du fait que le rapport de travail n'a pas encore été dénoncé.

Dans ces limites, les règles d'indemnisation du chômage partiel protègent aussi, au moins indirectement, l'intérêt de l'employeur, en permettant à l'entreprise de conserver sa propre organisation de travail et de continuer à disposer d'ouvriers capables, de manière à être prête à reprendre son activité normale dès la disparition de l'obstacle temporaire qui en avait causé la réduction ou la suspension. Ce point de vue explique l'importance que certaines législations accordent au personnage du chef d'entreprise, aux fins de l'application du régime d'indemnisation.

18. Les éléments particuliers de la notion positive de chômage partiel entraînent nécessairement une différenciation du régime d'indemnisation y afférent par rapport aux règles d'indemnisation du chômage total. Mais cette différenciation n'a pas été développée dans une égale mesure dans les législations des Six Pays. Le rapporteur général croit pouvoir reconnaître dans un groupe de législations une tendance opposée à celle qui domine l'autre groupe.

Les législations du premier groupe, qui comprend la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, tendent à atténuer la portée sur le plan normatif des éléments qui opposent le chômage partiel au chômage total, donc à assujettir, en principe, l'indemnisation du chômage partiel aux règles qui gouvernent déjà l'indemnisation du chômage total, quelques ajustements mis à part. Dans la législation néerlandaise, cette tendance ressort déjà de la définition juridique du chômage aux fins de l'application de l'assurance : d'après cette définition, les indemnités de chômage sont acquises au travailleur assuré dans n'importe quel cas de perte du salaire, que cette perte *résulte, ou non, d'un licenciement*. Aux Pays-Bas, l'indemnisation des heures de travail perdues par suite d'une mesure temporaire de réduction des heures de travail est une application normale des prestations de l'assurance-chômage. Il est vrai que, dans ce cas, une règle particulière intervient, à savoir que la réduction des heures de travail doit être autorisée par le service de la main-d'œuvre. Mais il s'agit, en l'espèce, d'une règle qui découle, non du droit concernant la sécurité sociale, mais de la réglementation relative au contrat de travail. En effet, en l'absence d'autorisation, la réduction des heures de travail ne légitime pas une réduction correspondante de la rétribution et ne

constitue donc pas un cas de chômage partiel, au sens technique. La Belgique, elle aussi, fait entrer en jeu, dans les cas de chômage partiel, une règle découlant du droit en matière de contrat de travail, règle qui prescrit que la décision de réduire les heures de travail ou de suspendre temporairement le travail soit assortie d'un préavis de sept jours au moins. La période de préavis écoulée, les travailleurs peuvent réclamer les indemnités normales de chômage, avec cette seule particularité qu'ils sont dispensés de l'inscription sur les listes de placement, à condition que la période de chômage partiel ne dure pas plus de quatre semaines.

Par contre, dans les législations du deuxième groupe, qui comprend l'Allemagne, la France et l'Italie, le régime d'indemnisation du chômage partiel se différencie profondément de celui du chômage total. Dans ces pays, on observe la tendance, plus ou moins explicite, à concevoir l'indemnisation du chômage partiel comme une forme de garantie du salaire ou du moins d'un minimum de salaire, mise en œuvre par le canal du mécanisme de l'assurance sociale (en Allemagne et en Italie) ou de l'assistance (en France).

Sur le plan formel, cette tendance ressort déjà, dans la législation allemande, du fait que les indemnités, bien que mises, dans les cas en question, au compte de l'assurance-chômage, assument une dénomination différente de la dénomination normale d'« indemnité de chômage ». En Italie, on a franchement créé une organisation administrative et financière distincte de l'organisation de l'assurance-chômage, bien qu'aboutissant au même institut. Le nom de l'organisation autonome à laquelle est confiée la gestion du régime d'indemnisation du chômage partiel (« caisse complémentaire des salaires des ouvriers de l'industrie »), révèle clairement que les prestations fournies au titre du chômage partiel répondent à un autre but que les prestations fournies au titre du chômage total.

Mais les indices de la tendance sont surtout d'ordre substantiel. Le premier est constitué par l'élimination de la condition posée du « stage ». En cas de chômage total, le droit à l'indemnité de chômage se fonde sur le fait que le travailleur a été occupé antérieurement pendant un certain temps. Au contraire, en cas de chômage partiel, le droit aux prestations du régime de prévoyance ou d'assistance correspondant se fonde sur le fait que le travailleur occupe actuellement un emploi dont — par suite de circonstances indépendantes de sa volonté et de celle de son employeur — il ne réussit pas à tirer un salaire du montant prévu lors de la signature du contrat de travail. L'indemnisation de la perte de salaire prend ainsi la signification d'un versement destiné à compléter dans une certaine mesure le salaire.

Le deuxième signe révélateur est constitué par la fonction que les trois législations en question attribuent à l'employeur. Non seulement le chef d'entreprise doit notifier à l'office compétent la réduction des heures de travail ou la suspension temporaire du travail, en exposant les raisons qui l'ont motivée, mais c'est lui aussi, et non les travailleurs, pris individuellement, qui doit présenter la demande d'admission au bénéfice de l'indemni-

sation du chômage partiel. L'obligation, ainsi imposée au chef d'entreprise, de présenter la demande découle certainement du caractère collectif du chômage partiel, mais cette considération ne suffit pas à l'expliquer complètement, étant donné que le chef d'entreprise n'agit pas en qualité de représentant légal de ses subordonnés. En outre, en Allemagne, l'Office du travail peut demander à l'employeur de procéder directement au calcul des indemnités et à leur versement aux travailleurs admis à en bénéficier, en mettant à sa disposition les fonds nécessaires. En France et en Italie, cette nouvelle fonction de l'employeur est poussée plus à fond. La loi fait à l'employeur l'obligation, non seulement de calculer et de verser directement les indemnités, mais aussi de les *avancer*, sous réserve du droit de se faire rembourser par l'institution qui en a autorisé l'allocation¹. Ce rôle assigné à l'employeur matérialise, pour ainsi dire, la tendance qu'a l'indemnisation du chômage partiel à assumer, en Allemagne, en France et en Italie, une fonction de garantie du salaire. Certes, la tendance est moins accentuée dans les deux premiers pays qu'en Italie, où elle a assumé un contenu précis et explicite de droit positif. En Allemagne, l'organisation de l'indemnisation du chômage partiel est fusionnée avec celle de l'indemnisation du chômage total, et le champ d'application de l'une est fonction du champ d'application de l'autre, en ce sens que seuls les travailleurs assujettis à l'assurance-chômage peuvent être admis à bénéficier des indemnités allouées au titre du chômage partiel. En Italie, au contraire, à la séparation entre les deux organisations correspond une détermination complètement autonome du champ d'application du régime contributif relatif au chômage partiel. Le régime italien s'applique aux *ouvriers* de l'industrie, qu'ils soient ou non assujettis à l'assurance-chômage : la loi fixe les exceptions exclusivement en fonction de la nature particulière d'industries déterminées. Mais, en Allemagne et en France aussi, l'occupation du travailleur dans des industries déterminées, définies par arrêté gouvernemental ou ministériel, entre en ligne de compte du point de vue des conditions d'admission au bénéfice.

Enfin, en Italie, non seulement l'organisation administrative est distincte de celle de l'assurance-chômage, mais la méthode de financement diffère, elle aussi. Tandis que l'assurance est financée exclusivement par les contributions des employeurs, l'indemnisation du chômage partiel des ouvriers de l'industrie, au contraire, est financée aussi avec le concours de l'Etat, fixé à un pourcentage (50 %) calculé non sur les salaires, mais sur la dépense totale, et en tout cas pas supérieur à une limite maximum.

19. En Allemagne et en Italie, pour le cas de réduction des heures de travail, la notion de chômage partiel indemnisable est aussi définie en fonction de critères quantitatifs. On n'y considère comme chômage partiel, aux fins de l'indemnisation, qu'une réduction de plus d'un sixième des

1. Dans le régime contributif italien, les contributions étant exclusivement à la charge des employeurs, il est prévu — dans les rapports avec la caisse qui gère les compléments de salaire — un système de compensation entre contributions dues et prestations versées.

heures de travail, c'est-à-dire une chute de la durée du travail au-dessous de 40 heures par semaine, le nombre d'heures normal étant fixé, dans les deux pays, à 48 heures par semaine. En outre, la législation allemande fixe aussi une limite maximum de réduction, c'est-à-dire qu'elle exige un minimum de travail effectif, à raison d'une journée complète de travail ou de huit heures de travail au moins au cours d'une des deux semaines comprises dans chaque quinzaine du mois, ou bien — si la rétribution est calculée au mois — dans chaque quinzaine. La loi française, au contraire, comme nous l'avons déjà signalé, fixe une limite quantitative à la notion de chômage partiel en cas de suspension du travail (durée maximum : deux quinzaines), tandis qu'elle ne prévoit aucune limite de ce genre en cas de réduction des heures de travail (mais il ne faut pas perdre de vue qu'en France la durée légale du travail est fixée à 40 heures par semaine).

Pour ce qui est des conditions d'allocation de l'indemnisation, seules les législations allemande et française traduisent le caractère collectif du chômage partiel en exigeant qu'un nombre minimum d'ouvriers soit frappé par la décision réduisant les heures de travail. Le minimum est exprimé par un pourcentage des travailleurs occupés (respectivement 10 % ou 20 %). En outre, en Allemagne, il faut que, dans les deux premières semaines, la majorité des travailleurs occupés ait travaillé pendant un laps de temps inférieur de cinq sixièmes aux heures normales. Dans le cas d'une suspension du travail, la législation allemande n'accorde les prestations que si l'arrêt du travail a duré un minimum de temps (au moins deux semaines).

En Allemagne et en Italie, l'indemnité est calculée en fonction du salaire que le travailleur aurait perçu pour les heures de travail non fournies, ou pour les journées de suspension du travail. Mais la méthode de calcul diffère : le premier de ces pays a adopté la méthode des catégories salariales, tandis que le second a opté pour la méthode du pourcentage ($\frac{2}{3}$ du salaire). En France, au contraire, l'indemnité est calculée, pour chaque heure de travail perdue, en fonction des indemnités de chômage qui seraient versées au total à l'ouvrier, s'il se trouvait en état de chômage total. De ce point de vue, la tendance signalée plus haut semble obscurcie dans le droit français. Cependant, on trouve, dans ce droit aussi, une règle qui en révèle la présence, à savoir celle qui, éliminant la condition en vertu de laquelle le travailleur doit se trouver en état de besoin, fixe le montant maximum de l'indemnisation au niveau du salaire minimum que le travailleur aurait touché pour 80 heures de travail dans la quinzaine.

D'un autre point de vue, une différence notable sépare l'Allemagne et la France de l'Italie. Les deux premiers pays considèrent comme indemnifiables toutes les heures de travail perdues pendant la période d'allocation de l'indemnité. En Italie, au contraire, le versement du complément de salaire est exclu pour les huit premières heures chômées dans la semaine (de 48 à 40 heures) et, pour les suivantes, il est admis jusqu'à un maximum de 16 heures.

Les législations allemande et française prévoient une durée maximum de l'indemnisation dans les deux cas. L'octroi des indemnités pour réduction

des heures de travail est admis en Allemagne pendant une période maximum de 14 semaines (susceptible d'être portée dans certains cas à 52), tandis qu'en France, la durée maximum est exprimée par un contingent d'heures indemnisables au cours d'une année (de 80 à 320 heures, selon les branches d'activité). La durée maximum de l'indemnisation pour suspension du travail est de six semaines en Allemagne, tandis qu'en France, elle est fixée, dans ce cas, suivant la notion même de chômage partiel. En Italie, la loi ne fixe une durée maximum que dans le cas de suspension du travail (un mois, susceptible d'être porté à trois mois). En cas de réduction des heures de travail, la durée de l'allocation est fixée pour chaque cas, considéré séparément, par l'institut compétent.

CHAPITRE III

RÉGIMES SPÉCIAUX D'ASSURANCE OU ANALOGUES A L'ASSURANCE

20. Dans la majorité des Six Pays, parallèlement au régime général d'indemnisation du chômage, il existe une série plus ou moins nombreuse de régimes spéciaux, ainsi dénommés parce que leur champ d'application est limité à des catégories particulières de travailleurs, définies en fonction de la profession ou d'autres critères. On ne peut pas toujours qualifier ces régimes de systèmes d'assurance au sens propre du terme, mais dans tous les cas, ce sont des régimes contributifs et ils présentent donc au moins une nette analogie avec l'assurance sociale. Ils se distinguent, soit par la source normative d'où ils tirent leur origine (loi ou convention collective), soit par le caractère impératif ou de disposition de la règle qui les prévoit (régimes obligatoires ou facultatifs), soit par les cas de chômage auxquels ils se rapportent. Certains ne se rapportent qu'au chômage total, d'autres sont institués essentiellement en faveur d'ouvriers particulièrement exposés au risque du chômage partiel, d'autres encore tendent à étendre l'indemnisation au chômage saisonnier. Enfin, pour ce qui est des rapports fonctionnels avec le régime général d'indemnisation du chômage, quelques-uns des régimes spéciaux, que nous décrirons brièvement plus loin, sont complémentaires des prestations découlant du régime général, d'autres, au contraire, les remplacent totalement ou partiellement.

Une classification qui tiendrait compte de tous les critères distinctifs précités serait évidemment trop fragmentaire. Quant à nous, nous classerons les régimes spéciaux en trois catégories : a) régimes légaux obligatoires ; b) régimes légaux facultatifs ; c) régimes découlant des conventions collectives.

21. Un régime spécial d'assurance obligatoire contre le chômage est organisé, en Italie, pour les journalistes : l'assurance est gérée par un Institut spécialement créé à cette fin, investi de personnalité juridique de droit public, et sa réglementation présente de notables éléments de différenciation

par rapport à l'assurance générale (financement bipartite, avec contributions à la charge des employeurs et de l'Etat ; importance et durée supérieures des prestations).

La France, l'Italie et les Pays-Bas ont institué des régimes spéciaux pour l'indemnisation du chômage partiel qui frappe, avec une fréquence particulière, les travailleurs des ports (dockers). Par l'intermédiaire d'un mécanisme analogue à celui de l'assurance sociale (contributions des employeurs, complétées, en Italie et aux Pays-Bas, par une subvention de l'Etat), ces trois régimes remplissent une fonction de garantie du salaire. La Belgique a institué, en faveur des travailleurs des ports, des dispositions spéciales qui complètent les indemnités normales de chômage.

Un régime juridique spécial, analogue à celui des travailleurs des ports, pourvoit, en France (ainsi qu'en Belgique), à l'indemnisation des périodes d'intempéries dans les secteurs du bâtiment et des travaux publics. L'indemnisation est limitée aux périodes de chômage partiel véritable, par la fixation de périodes d'exclusion du bénéfice correspondant aux périodes de chômage saisonnier normal. Ce régime témoigne d'une notable affinité avec le système italien des compléments de salaires. Pour les travailleurs des ports et ceux du bâtiment, l'idée de l'indemnisation du chômage partiel en tant que forme de garantie du salaire a été complètement réalisée par le législateur français également.

22. Seule la législation française a prévu et réglementé un système d'assurance *facultative* contre le chômage. En France, le système de la sécurité sociale ne comprend pas l'indemnisation du chômage, ce qui explique que ce pays ait conservé les caisses d'assurance privées. Mais leur importance pratique est probablement appelée à s'atténuer dans les secteurs de l'industrie et du commerce, à la suite de la récente convention collective dont il va être question ci-après.

Les caisses peuvent être constituées, non seulement par les syndicats des employeurs et des salariés, mais aussi par des associations de travailleurs indépendants. En France, le champ d'application de l'assurance facultative n'est pas limité aux travailleurs salariés, caractéristique qui mérite d'être tout particulièrement soulignée. Les caisses sont assujetties au contrôle de l'Etat et, si elles répondent à des conditions déterminées, elles peuvent obtenir de l'Etat une subvention égale à 40% des indemnités versées au cours du semestre précédent. La subvention de l'Etat ne concourt donc pas à la formation des réserves : la formation d'un fonds de garantie adéquat, à l'aide des contributions des membres de la caisse, est une condition à remplir pour pouvoir obtenir la subvention. Les prestations de l'assurance libre sont cumulables avec les indemnités versées par le service officiel d'indemnisation du chômage, jusqu'à concurrence d'un maximum de 1/5 du salaire.

Des fonds spéciaux non obligatoires ont été institués aux Pays-Bas pour l'indemnisation du chômage dans les secteurs de la marine marchande, de la navigation intérieure et de la pêche. Les indemnités versées par le

premier de ces fonds ont pour fonction de remplacer les prestations d'assurance pendant une période initiale déterminée de chômage ; les indemnités versées par le deuxième fonds ont un caractère subsidiaire, étant prévues pour le cas où les conditions donnant droit à l'indemnité de l'assurance-chômage ne seraient pas réunies. Quant au troisième fonds, il a pour seule fonction de faire supporter aux employeurs du secteur intéressé la majeure partie du financement des prestations fournies à titre d'indemnité d'attente.

23. En Allemagne et aux Pays-Bas, les conventions collectives ont créé un régime spécial — analogue à l'assurance — pour l'indemnisation du chômage saisonnier dans le secteur des industries du bâtiment. Les prestations sont destinées à assurer la subsistance de ces travailleurs pendant la période hivernale de morte-saison. En Allemagne, les prestations du régime spécial (limitées à un maximum de 30 jours) sont cumulables avec celles de l'assurance-chômage. Aux Pays-Bas, par contre, l'assurance-chômage a un caractère subsidiaire, en ce sens que les prestations de l'assurance ne peuvent être réclamées que si les conditions donnant droit aux prestations de la caisse spéciale ne sont pas réunies. La durée de ces prestations est illimitée, mais la condition préalable du « stage » est imposée avec plus de rigueur. Une autre différence entre les deux régimes est constituée par le fait qu'en Allemagne, la caisse est financée par les cotisations des travailleurs (payées par retenue sur la rétribution, mais remboursables, à certaines conditions, si, au cours de la période d'hiver, le travailleur n'a pas fait appel aux prestations de la caisse), tandis qu'aux Pays-Bas, les contributions sont à la charge des employeurs. Cette différence correspond à une différence de finalité des deux régimes : le régime allemand a une fonction de « compensation des salaires », c'est-à-dire d'ajournement d'une partie des revenus du travail, qui est capitalisée et distribuée selon le principe de l'assurance ; le régime néerlandais, au contraire, tout en opérant d'après une technique analogue à l'assurance, a plutôt une fonction de garantie du salaire.

Mais la contribution la plus importante apportée par les conventions collectives à la solution du problème de l'assurance contre le chômage est représentée par la convention collective du 31 décembre 1958, conclue entre le « Conseil national du Patronat français », d'une part, les Confédérations des travailleurs de l'industrie et du commerce et la Confédération générale des cadres, d'autre part. Cette convention a introduit en France un régime d'assurance obligatoire contre le chômage, qui — tout en restant formellement étranger au système français de la sécurité sociale — est certainement destiné à révolutionner la position de ce droit national pour ce qui est de l'indemnisation du risque du chômage.

Du point de vue du régime juridique d'indemnisation du chômage, le système d'assurance instauré par la convention collective conserve la qualité de régime spécial. Mais on peut difficilement lui conserver cette dénomination du point de vue du champ d'application. En vérité, la limitation initiale aux travailleurs dépendant d'entreprises affiliées à l'organisation syndicale patronale qui a conclu la convention a disparu par suite de l'arrêté

ministériel d'extension, en date du 12 mai 1959. Actuellement, la convention est applicable à tous : travailleurs de l'industrie et du commerce. Ce dernier prévoit certaines exceptions, déterminées en fonction de la nature de l'entreprise ou de l'emploi, pour l'exposé desquelles nous renvoyons au rapport français.

Les traits essentiels du système rappellent telle ou telle des caractéristiques des autres régimes d'assurance en vigueur dans les Six Pays de la Communauté. La gestion est confiée à des organismes interprofessionnels paritaires, ce qui rappelle le système néerlandais. Quant à la méthode de financement, elle s'apparente au système italien, le principe de la division par moitié des contributions entre employeurs et salariés n'ayant pas été adopté, une quote-part d'un cinquième restant néanmoins à la charge de ces derniers. Sous deux autres points de vue, l'analogie avec le régime d'assurance italien est encore plus marquée : parmi les conditions d'attribution du droit, le système français prévoit, non seulement une période de « stage » (180 heures de travail au cours des trois mois précédents), mais encore une certaine ancienneté d'assurance (trois mois d'assurance au cours de l'année précédente) ; en outre, comme en Italie, les prestations de l'assurance sont limitées aux cas de chômage *total*. L'analogie avec le système néerlandais reparait dans la méthode qui préside au calcul des prestations (prestations proportionnelles au salaire et calculées en pourcentage), tandis que le système a ceci de commun avec l'assurance belge qu'il fixe une limite maximum d'âge (65 ans) comme condition d'attribution du droit. Enfin, le nouveau système français ressemble au système allemand du point de vue de l'application de la durée maximum des prestations (270 jours, susceptibles d'être augmentés jusqu'à un an, à certaines conditions). On applique cette durée pour chaque période de chômage, et non (comme c'est le cas en Italie et aux Pays-Bas) en totalisant le nombre des indemnités journalières versées au cours d'une période déterminée.

La convention du 31 décembre 1953 prouve surabondamment que le contrat collectif est un instrument plus souple que la législation. Les appréhensions et les objections qui retardaient l'évolution du droit français vers un système plus efficace de protection du chômeur ont disparu grâce à un heureux accord des parties directement intéressées.

CHAPITRE IV

REGIMES D'ASSISTANCE SOCIALE COMPLEMENTAIRES DE L'ASSURANCE

24. A la différence du régime d'assurance belge, qui se fonde sur le souci d'assurer la protection maximum contre le risque du chômage, la réglementation de l'assurance-chômage en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas met en œuvre avec une plus grande rigueur les restrictions imposées par la technique de l'assurance : les cas d'exclusion du champ d'application sont

nombreux, le droit aux prestations est assujéti à des périodes assez longues d'attente, enfin la durée des prestations es limitée à des périodes assez brèves. En vue d'atténuer les conséquences de ces restrictions, les trois pays précités ont complété le système d'indemnisation du chômage par un régime subsidiaire d'assistance économique aux travailleurs sans emploi qui ne satisfont pas aux conditions requises pour obtenir le droit aux prestations de l'assurance¹.

Chacun des trois systèmes présente des caractéristiques particulières, mais sous les aspe ts les plus généraux, à savoir ceux de l'organisation administrative et financière et du champ d'application, les régimes allemand et néerlandais forment un groupe opposé au régime italien.

En Allemagne et aux Pays-Bas, l'assistance aux travailleurs en chômage est un *service d'Etat*, financé sur le budget national, mais administré par des organismes étrangers à l'administration directe de l'Etat. Pour ce qui est de l'activité d'assistance, ces organismes n'opèrent pas dans la sphère autonome de leurs propres fins, mais en tant qu'organes d'exécution d'une fin propre à l'Etat. En Allemagne, la gestion du régime d'assistance est confiée à l'Office fédéral qui pourvoit à l'assurance contre le chômage. Aux Pays-Bas, le programme officiel d'assistance aux travailleurs en chômage est mis en œuvre par les communes, avec la collaboration, de nature consultative, du service du travail et de commissions locales spéciales². En Italie, par contre, l'assistance aux travailleurs en chômage est comprise parmi les buts institutionnels de l'organisme public qui gère l'assurance-chômage, et une partie de la charge financière correspondante est imputée sur les fonds de l'assurance (c'est-à-dire sur les employeurs), tandis qu'une autre partie est couverte par une subvention de l'Etat. En d'autres termes, le régime italien n'est pas une forme pure d'assistance, mais constitue plutôt une extension, avec fonction d'assistance (et, par conséquent, avec caractère « extraordinaire »), des prestations de l'assurance-chômage. A cette conception différente correspond une détermination différente du champ d'application.

En Allemagne et aux Pays-Bas, le régime d'assistance aux travailleurs en chômage s'applique tant aux travailleurs qui, avant de devenir chômeurs, étaient employés à des occupations assujétiées à l'assurance-chômage, qu'aux travailleurs qualifiés dans des professions exclues du champ d'application de l'assurance : cette distinction n'entraîne qu'une différenciation (peu importante en Allemagne, fort accentuée aux Pays-Bas) des règles de l'indemnisation. Par contre, le champ d'application du régime italien est

1. Le terme « assistance » a été adopté par les législateurs néerlandais et italien. En revanche, il a été rejeté par le législateur allemand, qui préfère aujourd'hui le terme « Arbeitslosenhilfe » (aide aux chômeurs), afin de souligner que le système diffère de la notion d'assistance publique. (Effentliche Fürsorge. Cf. à ce sujet le rapport national allemand, nos 199 et s. Mais le terme italien « aiuto » correspondant au terme allemand « Hilfe » et au vocable français « aide », a un sens tout à fait générique, dénué de toute valeur technico-juridique. C'est pourquoi, dans l'original du rapport général, rédigé en langue italienne, même le régime allemand sera qualifié par le terme « assistenza ».

2. Une partie des frais de gestion reste à la charge des communes.

rigoureusement lié au champ d'application de l'assurance, précisément parce que les prestations d'assistance constituent des prestations « extraordinaires » allouées par l'organe de gestion de l'assurance.

La qualification juridique de l'intérêt qu'a le travailleur en chômage à obtenir les prestations d'assistance est différente dans chacun des trois pays. Aux Pays-Bas, l'intérêt du travailleur n'est pas protégé sous la forme d'un droit subjectif parfait. Les décisions de la commune à laquelle a été présentée la demande d'admission au bénéfice du subside ne peuvent faire l'objet que d'un recours administratif à une commission spéciale ; on ne peut donc même pas parler d'« intérêt légitime » au sens technique que la doctrine italienne confère à cette expression. En Allemagne, les prestations du régime d'assistance, quand sont réunies les conditions prévues par la loi, forment l'objet d'un droit subjectif du travailleur, protégé par la possibilité d'intenter une action judiciaire devant les « Sozialgerichte ». La position du régime italien est intermédiaire. Dans ce régime, le travailleur en chômage n'a, en principe, aucun droit subjectif, étant donné que l'admission au bénéfice des subsides extraordinaires de chômage est subordonnée à une autorisation du ministre du travail, qui peut l'accorder à sa discrétion, pour des localités et des catégories professionnelles déterminées. L'autorisation une fois accordée, le travailleur en chômage, pour peu qu'il réside dans une des localités et qu'il appartienne à une des professions indiquées dans l'arrêté ministériel, acquiert un droit subjectif véritable et authentique, susceptible de protection par voie d'action devant l'autorité judiciaire ordinaire.

25. Certaines conditions d'attribution du droit aux prestations sont communes aux régimes d'assistance et d'assurance. Il faut que le chômage soit involontaire, que le travailleur soit disponible pour le travail et inscrit à l'office de placement. En principe, une période de « stage » prouvant que le travailleur appartient effectivement à la population laborieuse est requise également. Mais des règles particulières sont prévues à ce sujet. En Allemagne et aux Pays-Bas, où l'application de l'assistance est indépendante du champ d'application de l'assurance, le travailleur n'est pas tenu d'accomplir le « stage » dans un emploi assujéti à l'obligation de l'assurance. D'autre part, l'accomplissement d'une période de stage n'est pas toujours nécessaire. Aux Pays-Bas, cette condition n'est prévue que pour les travailleurs qui ne sont pas assujéti à l'assurance au moment où survient le chômage, tandis que les travailleurs assurés peuvent obtenir les prestations d'assistance du seul fait qu'ils ne sont pas encore en mesure de faire valoir le droit aux prestations d'assurance ou qu'ils ont épuisé la période maximum de jouissance de ce droit. Le loi allemande n'impose pas de période d'attente au travailleur qui, dans l'année précédant sa dernière inscription à l'Office du travail, a touché les indemnités de l'assurance-chômage. Enfin, le « stage » est réduit, en Allemagne, à 10 semaines de travail effectif au cours de l'année précédente (ce que l'on appelle « petit stage »).

En Italie, au contraire, l'attribution de l'indemnité extraordinaire de chômage est toujours subordonnée à l'accomplissement d'une période

d'attente, bien plus courte, il est vrai, que celle qui est requise pour les prestations d'assurance : cela est dû au fait que le régime italien d'assistance ne protège que les travailleurs qui, au début du chômage, n'ont pas encore tout à fait acquis le droit aux prestations de l'assurance-chômage, mais non les travailleurs en chômage qui ne peuvent plus faire valoir ce droit, ayant épuisé la période maximum d'indemnité¹. En outre, comme ce régime d'assistance se limite aux travailleurs assujettis à l'assurance obligatoire, il faut que la période d'attente soit accomplie dans une occupation assujettie à l'obligation des cotisations : à cette fin, le législateur italien exprime la condition requise du stage par un minimum de cotisation à l'assurance. La protection assurée par le régime italien se révèle ainsi très incomplète par rapport à celle qu'ont instaurée l'Allemagne et les Pays-Bas.

Une autre condition, découlant de la notion d'assistance, est commune aux trois régimes en question, à savoir la condition de « l'état de besoin » du travailleur, d'ailleurs entendu dans un sens fort différent de la notion « d'indigence » qui qualifie les bénéficiaires des institutions d'assistance et de bienfaisance publique. Mais les Pays-Bas appliquent avec moins de rigueur la condition de l'état de besoin : on n'y tient compte que de l'importance des gains tirés du précédent emploi et, si ces gains sont assez importants, la commune peut ajourner l'octroi des prestations d'assistance. Les autres ressources dont le travailleur dispose éventuellement n'entrent en ligne de compte que comme facteurs de réduction du montant des prestations.

Enfin, une autre caractéristique encore distingue le régime néerlandais : il englobe, en effet, tant les cas de chômage total que ceux de chômage partiel, alors qu'en Allemagne et en Italie, l'assistance aux travailleurs en chômage s'applique exclusivement au chômage total.

26. En Allemagne, les prestations du service d'assistance aux travailleurs en chômage sont déterminées en fonction du salaire moyen qui sert de base pour le calcul des prestations d'assurance. Un tableau spécial, annexé à la loi, fixe, suivant les divers échelons de salaire, des taux progressifs de la prestation qui peuvent s'augmenter, jusqu'à un maximum, du supplément pour charges de famille. Aux Pays-Bas, les prestations sont établies soit en pourcentage du salaire, soit à un taux fixe, selon que le travailleur n'est pas assujetti à l'assurance ou que, y étant assujetti, il ne satisfait pas aux conditions requises pour faire valoir le droit aux prestations d'assurance. En Italie, l'indemnité extraordinaire de chômage est égale à l'indemnité ordinaire, et on applique les mêmes règles en ce qui concerne les majorations pour charges de famille.

En Allemagne, les prestations sont de durée illimitée. La législation italienne prévoit une durée normale de 90 jours, susceptible de prorogation jusqu'à un maximum de 180 jours, mais le ministre peut, dans des cas exceptionnels, prolonger encore cette durée. Aux Pays-Bas, les prestations

1. Dans ce cas, le travailleur en chômage dénué d'autres ressources passe directement à l'assistance et à la bienfaisance publique, à moins qu'il ne soit admis à fréquenter un cours de formation pour chômeurs ou à travailler dans un chantier.

calculées en pourcentage du salaire sont versées pendant une période maximum de 21 semaine ou de 126 jours, tandis que la durée des prestations à taux fixe est illimitée.

Enfin, dans les deux premiers pays, on applique une période initiale de carence égale à celle que prévoient les règles concernant l'assurance, mais la loi allemande supprime la période de carence quand les prestations d'assistance sont accordées immédiatement à la suite des prestations d'assurance.

CHAPITRE V

LA SITUATION DU TRAVAILLEUR EN CHOMAGE DANS LE DROIT DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE

27. En principe, l'application des régimes d'assurance sociale aux travailleurs salariés présuppose la constitution et la continuité d'un rapport de travail. Si le rapport vient à cesser ou reste suspendu (avec suspension correspondante de la rétribution), l'assujettissement du travailleur à l'assurance cesse ou reste suspendu également. L'évolution la plus récente du droit de la sécurité sociale tend à atténuer la rigueur de ce principe en faveur des travailleurs qui subissent des périodes de chômage total ou partiel. Cette tendance se manifeste dans une série de règles qui prescrivent la continuation de l'assurance, malgré la cessation ou la suspension du contrat de travail, ou dans des règles qui, tout en maintenant, comme effet, l'extinction de l'assurance, prévoient cependant la conservation, dans une certaine mesure, des droits acquis par le travailleur avant la cessation ou la suspension du contrat, ainsi que la conservation des droits en cours de formation.

28. En Allemagne, en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas, *l'assurance-maladie* continue pendant les périodes de chômage indemnisé et, dans le premier de ces pays, également pendant les périodes de chômage *assisté*. Aux Pays-Bas, les cotisations sont à la charge de l'organisme qui gère l'assurance. En Allemagne, elles sont versées par l'Institut assureur pour les périodes d'allocation des prestations d'assurance par l'Etat pour les périodes d'allocation des prestations d'assistance. En Belgique et au Luxembourg, l'assurance continue aux frais de l'Etat, mais au Luxembourg elle ne comporte que le droit aux prestations médicales, tandis que, dans les autres pays, le chômeur, en cas de maladie, a droit aussi aux prestations de caractère économique.

Les législations française et italienne ne prévoient pas la continuation de l'assurance, mais seulement la conservation des droits acquis par le chômeur avant la cessation du contrat. En France, la conservation des droits aux prestations de maladie (ou de maternité) est illimitée, à condition que le chômeur soit inscrit au service de l'emploi¹, tandis que en Italie, les droits

1. En France, la demande d'inscription doit être présentée, sous peine de déchéance, dans le mois qui suit la date de la cessation de l'assurance.

acquis par le chômeur ne sont conservés que pour les maladies survenues dans les deux mois qui suivent la date de la cessation de l'assurance. En outre, en France, les journées contrôlées de chômage sont assimilées à des journées de travail effectif, aux fins de l'accomplissement de la période de stage. En Italie, cette assimilation n'est pas admise mais aucune période d'attente n'est imposée aux ouvriers, tandis que, pour les employés, la période d'attente est très brève.

29. En Belgique, l'*assurance-invalidité* est rattachée à l'assurance-maladie ; les règles déjà indiquées au paragraphe précédent sont donc valables pour ce pays.

En Italie et aux Pays-Bas, l'assurance-invalidité continue pendant les périodes de chômage indemnisé (mais, en Italie, le bénéfice de cette continuation est limité aux travailleurs qui ont versé un minimum de cotisations). Les cotisations correspondantes sont à la charge de l'organisme qui gère l'assurance-chômage¹.

30. Le chômage n'interrompt pas la formation de l'ancienneté d'assurance aux fins de l'acquisition progressive du droit à la pension de *vieillesse*. Toutefois, la condition requise du « stage » ne se confond pas, mais se combine avec cette condition. Dans les régimes où la pension est liquidée en fonction du salaire annuel moyen, et où la condition requise du stage se fonde donc dans une condition requise de durée de l'emploi (Belgique, France et Luxembourg), un double problème surgit, à savoir : tout d'abord le problème de l'assimilation des périodes de chômage aux périodes de travail effectif, de manière à empêcher que le chômage n'influe sur l'accomplissement du stage. Ensuite, le problème de l'influence des périodes de chômage sur la détermination du salaire annuel, qui sert de base pour le calcul de la pension. C'est la législation belge qui semble être la plus libérale : la règle, indiquée dans le rapport national, selon laquelle les périodes de chômage ne diminuent pas les prestations de l'assurance-vieillesse, semble signifier que les périodes de chômage sont considérées, non seulement comme des périodes de travail effectif aux fins de l'ancienneté dans la carrière, mais encore comme des périodes de rétribution effective aux fins du calcul de la pension. C'est une solution opposée qu'applique le droit luxembourgeois : les périodes de chômage, même indemnisé ou indemnisable, ne comptent pas pour l'accomplissement du stade ni pour le calcul de la retraite. En France, la solution est en principe positive pour les deux problèmes, mais avec certaines restrictions.

En Italie, la pension est liquidée en pourcentage annuel des cotisations versées et le stage est, en conséquence, exprimé en un minimum de cotisation. Le problème est donc le même pour ce qui est de l'accomplissement du stage que pour ce qui est du calcul de la pension : il s'agit de savoir si

1. En Italie, les deux assurances sont gérées par le même Institut ; c'est pourquoi les cotisations portées au crédit du travailleur en chômage au titre de l'assurance-invalidité ont un caractère de « cotisations figuratives » ou fictives, c'est-à-dire qu'elles représentent de simples « jeux d'écritures » dans la comptabilité de l'Institut assureur.

les périodes de chômage sont assimilables à des périodes de cotisation à l'assurance-vieillesse. Le problème a été résolu par l'affirmative, en termes identiques à ceux indiqués au paragraphe précédent pour l'assurance-invalidité.

Aux Pays-Bas, il existe, en matière de pension de vieillesse, une situation particulière, qui n'est pas comparable aux autres régimes. A cet égard, nous nous permettons de renvoyer au rapport national.

31. Le droit allemand a récemment innové en instaurant la continuation de l'assurance contre les accidents pendant les périodes de chômage indemnisé ou assisté. Les cotisations sont à la charge de l'Institut qui gère l'assurance-chômage ou de l'Etat, selon que le chômeur reçoit les prestations d'assurance ou les prestations d'assistance. L'assurance couvre les accidents dont le chômeur vient à être frappé en s'acquittant des obligations inhérentes au service d'indemnisation ou d'assistance du chômage. Sont donc couverts, non seulement les accidents dont est victime le chômeur employé à des travaux publics, mais aussi les accidents survenus pendant le trajet que parcourt le chômeur en vue de se rendre à l'Office du travail pour se faire inscrire sur les listes de placement ou faire renouveler son inscription, pour présenter la demande d'allocation de l'indemnité, pour pointer au contrôle du chômage, etc.

En Belgique, en France et aux Pays-Bas, sont assurés contre les accidents les chômeurs employés à des travaux publics. Toutefois, cette règle, au moins en droit français n'a aucun caractère exceptionnel, mais constitue une application, propre au droit français, en vertu du principe, duquel l'assurance-accidents s'attache à toute occupation, quelle qu'elle soit, caractérisée par un état de subordination, même si le rapport juridique y afférent n'a pas la nature d'un contrat de travail véritable.

Dans le domaine de l'assurance-accidents, les périodes de chômage posent un problème particulier pour ce qui est du calcul des indemnités ou des rentes. On sait que la rente est calculée en fonction du salaire perçu pendant les douze mois ayant précédé la date de l'accident : si l'on appliquait rigoureusement la règle du salaire réel, les périodes de chômage intervenues pendant l'année en question entraîneraient une réduction de la rente. Toutes les législations ont instauré des règles qui empêchent cette conséquence, en substituant au salaire réel, comme base de calcul de la rente, un salaire fictif déterminé de diverses manières.

32. Pour ce qui est des allocations familiales, dans le cas de suspension du salaire pour manque de travail, la situation du travailleur en chômage pose deux problèmes : tout d'abord, le problème de la conservation du droit pendant la période de chômage. La question est tranchée par l'affirmative par les législations des Six Pays, à l'exception de la Belgique et de l'Italie. En Belgique, le chômeur perd son droit aux allocations familiales, mais acquiert un droit de valeur économique égale à l'égard de l'Institut qui gère l'assurance-chômage, à titre de majoration de l'indemnité ordinaire de chômage. En Italie, le travailleur ne conserve le droit aux allocations

familiales normales que si, au cours de la période à laquelle se rapportent les allocations, il a accompli un minimum déterminé d'heures de travail effectif ou a fréquenté un cours de réadaptation organisé par une entreprise.

Le deuxième problème suppose le premier résolu positivement et se pose dans les systèmes où l'indemnisation du chômage comporte, à côté de l'indemnité principale, une indemnité supplémentaire distincte, à titre de majoration pour charges de famille. Tels sont les systèmes allemand, italien et français, dans lesquels se pose la question de savoir si le supplément pour charges de famille ajouté à l'indemnité principale de chômage est cumulable avec les allocations familiales. Naturellement, en Italie, la question ne se pose que dans les cas (très peu nombreux) où le chômeur conserve le droit aux allocations familiales.

En France, le cumul est autorisé, sauf pour la majoration relative aux descendants. En Allemagne et en Italie, le cumul est exclu, mais avec des effets divers. En Allemagne (où les allocations familiales ne sont versées que par les descendants), le droit aux allocations exclut le droit au supplément pour charges de famille versé par l'assurance-chômage, le premier étant dans tous les cas plus avantageux que le deuxième. En Italie, comme il n'est pas possible de déterminer *a priori* lequel des deux traitements est le plus avantageux, on décide cas par cas lequel sera appliqué, en prenant pour critère le plus grand avantage pour le chômeur.

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉINTÉGRATION DES TRAVAILLEURS SANS EMPLOI DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

CHAPITRE VI

L'ORGANISATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

33. L'organisation du marché du travail est le principal moyen de protéger les travailleurs sans emploi. La législation allemande affirme expressément la primauté de la mise au travail et de la formation professionnelle sur les prestations économiques de l'assurance et de l'assistance-chômage. Mais il s'agit là d'un principe propre à tous les programmes de lutte contre le chômage. Il correspond aux intérêts des travailleurs sans emploi, étant donné que les prestations de chômage suppléent de façon partielle seulement les revenus du travail et que, de toute manière, elles n'empêchent pas les effets démoralisants du désœuvrement. Il correspond également aux intérêts de la collectivité, attendu que l'indemnisation du chômage a une incidence sur les ressources productives du pays, dont il soustrait une partie au processus de formation des capitaux d'investissement. C'est pourquoi l'action des pouvoirs publics en vue d'organiser le marché du travail tend à abrégé la durée des prestations économiques accordées aux travailleurs sans emploi, en prévoyant un ensemble d'institutions dont le but commun est de favoriser la réintégration des travailleurs dans la vie professionnelle et, en même temps, d'introduire un système efficace de contrôle du chômage indemnisable.

De ce point de vue, l'organisation du marché du travail complète la protection juridique des travailleurs en cas de perte de l'emploi. Toutefois, la coordination fonctionnelle entre la réglementation de la mise au travail et celle de l'indemnisation du chômage n'implique pas la coïncidence de leurs champs d'application respectifs. L'activité des institutions préposées à l'organisation du marché du travail déborde le cadre du sujet particulier de la présente étude. En effet, cette activité ne s'adresse pas seulement aux travailleurs ayant perdu l'emploi précédemment occupé, mais elle inclut toute personne en quête d'emploi. L'organisation du marché du travail constitue, pour ainsi dire, l'aspect social d'une politique complexe destinée à réaliser le plein d'emploi de la main-d'œuvre disponible.

Dans le cadre de la politique de plein emploi, le problème que pose l'organisation du marché du travail n'est pas seulement de faciliter la rencontre de la demande et de l'offre de travail, dans les limites des possibilités offertes par les conditions actuelles du marché, mais de planifier le marché grâce à une série de mesures susceptibles de promouvoir une meilleure adaptation de la demande à l'offre de travail et, partant, un meilleur

équilibre entre la demande et les emplois disponibles. Cette nouvelle manière de poser le problème a provoqué une évolution des institutions juridiques chargées de l'organisation du marché du travail. L'institution chargée du placement n'est plus seulement un organisme de centralisation des demandes et des offres de travail, elle tend aussi à assurer le contrôle des embauches et, en fin, la sélection des travailleurs en vue de réaliser une répartition plus rationnelle des postes de travail disponibles ou d'accroître la mobilité géographique des travailleurs, qui est une condition essentielle d'adaptation de la demande de travail aux variations *quantitatives* de l'offre.

L'organisation du marché du travail exige, en outre, une adaptation de la demande aux variations *qualitatives* de l'offre, elles-mêmes liées aux modifications de la structure et des techniques de la production, c'est-à-dire qu'elle exige la mobilité professionnelle des travailleurs. A cet effet, la formation professionnelle a été complétée, à un stade préliminaire, par une orientation professionnelle consistant à diriger les travailleurs vers les différentes sortes de formation, selon les aptitudes du sujet désireux d'obtenir une qualification.

Il s'agit d'un programme social de grande importance, qui pose une série de problèmes délicats d'ordre administratif et financier. Il n'entre pas dans le cadre de la présente étude d'envisager tous les aspects de ce programme, mais seulement les règles et les institutions qui contribuent à la réintégration dans la vie professionnelle des travailleurs qui sont venus à perdre leur emploi.

34. Le régime administratif de l'organisation du marché du travail par les pouvoirs publics implique la solution de certains problèmes et, avant tout, de celui des institutions chargées de cette activité. L'alternative est la suivante : ou bien inclusion dans l'administration directe de l'Etat, ou bien création d'une institution autonome dotée de la personnalité morale et soumise au contrôle de l'Etat. La première solution a été adoptée en France, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas. Dans ces pays, les formes d'organisation du marché du travail constituent un service de l'Etat administré par le ministère du travail agissant par l'intermédiaire de services centraux et locaux assistés de commissions de caractère professionnel. En Belgique et en Allemagne, au contraire, c'est l'autre solution qui a prévalu ; la réglementation du marché du travail est confiée à un organisme public autonome contrôlé par le ministère du travail : en Belgique, l'office national du placement et du chômage, en Allemagne, l'office fédéral pour le placement et l'assurance-chômage.

Le second problème concerne la détermination des tâches des bureaux locaux relevant du service du chômage.

La solution idéale, techniquement plus conforme aux programmes modernes d'organisation du marché du travail, consiste à organiser ces bureaux de telle sorte qu'ils soient en mesure, non seulement de jouer leur rôle traditionnel de bureaux de placement, mais également de se charger de l'orientation et de la formation professionnelle des travailleurs en quête d'emploi. Cette solution, qui suppose un appareil administratif complexe

et coûteux et la présence, difficile à obtenir, d'un corps nombreux de fonctionnaires hautement qualifiés et expérimentés, s'est notablement répandue dans les Six Pays de la Communauté. En Allemagne et en Belgique, au Luxembourg et surtout aux Pays-Bas, les offices du travail ont désormais une compétence générale pour toutes les activités relatives au service de l'emploi. En France également, les attributions précédemment réparties entre différentes institutions ont été regroupées dans le « service public de la main d'œuvre » qui a, de ce fait, également assumé les fonctions relatives à la sélection et à la formation professionnelle, à l'exclusion seulement des tâches concernant l'orientation professionnelle. En Italie, les tâches des bureaux de la main d'œuvre et du plein emploi comprennent la sélection et l'orientation des travailleurs sans emploi vers des cours de qualification et de rééducation professionnelle ou vers des chantiers-écoles, ainsi que l'établissement des programmes des cours d'enseignement complémentaire destinés aux apprentis. L'orientation professionnelle n'entre pas dans leurs attributions. En Italie, cette dernière tâche n'a pas encore été assumée par l'Etat, lequel se borne à encourager, notamment par des subventions financières, et à coordonner l'activité des centres d'orientation professionnelle dus à l'initiative privée d'entreprises ou d'associations de travailleurs.

Un troisième problème concerne le financement des services rendus nécessaires par l'organisation du marché du travail. En France, au Luxembourg et aux Pays-Bas, le financement est entièrement à la charge du budget de l'Etat. En Italie, les dépenses des services de l'emploi sont intégralement supportées par l'Etat, tandis que, pour la formation professionnelle, il a été créé un fonds géré par le ministère du travail et alimenté en partie par une contribution mise à la charge de l'assurance-chômage (c'est-à-dire à la charge des employeurs). En Allemagne et en Belgique, les services du placement et de la formation professionnelle ne font qu'un avec ceux de l'institution même qui administre l'assurance-chômage. A cette unification administrative correspond un système unique de financement assuré par les cotisations des employeurs et des travailleurs, auxquelles s'ajoute, en Belgique (et dans certains cas, également en Allemagne), une subvention de l'Etat.

CHAPITRE VII

LA MISE AU TRAVAIL DES TRAVAILLEURS SANS EMPLOI

SECTION I

LE PLACEMENT

35. L'institution du placement public entraîne une limitation de la liberté d'intervention privée dans la conclusion des contrats individuels de travail. Mais c'est seulement dans quatre législations que cette limitation

prend la signification extrême d'une réglementation réprimant par principe l'intervention privée. En Allemagne, en France, en Italie et au Luxembourg, le placement est une prérogative des pouvoirs publics protégés par une interdiction pénale de l'intervention privée, même à titre gracieux. En Allemagne, l'intervention d'institutions étrangères au service de l'emploi (par ex. : une association professionnelle) n'est admise qu'en vertu d'une délégation de pouvoirs accordée par l'office fédéral de placement. En France, l'intervention privée à but lucratif demeure permise, à titre exceptionnel, pour les professions du spectacle et pour le personnel domestique. Ces deux exceptions ont été abolies en Italie où l'intervention à but lucratif est encore possible, à titre provisoire, uniquement pour les concierges et le personnel des études de notaires, avoués, etc Quant aux bureaux de placement gratuit, ils n'ont été admis en France que dans le cadre de la continuation provisoire de l'activité des bureaux existant avant l'interdiction (1945), sous réserve qu'ils aient été autorisés par les services de la main d'œuvre. En Italie, l'ouverture de bureaux privés de placement gratuit en faveur du personnel domestique a été autorisé pour les associations professionnelles et les œuvres d'assistance autorisées par le ministère du travail. Au Luxembourg, on admet le placement privé gratuit du personnel domestique et du personnel artistique des spectacles.

Par contre, en Belgique et aux Pays-Bas, les mesures restreignant l'activité privée de placement sont moins radicales. On s'efforce d'assurer l'élimination progressive des agences de placement à but lucratif en refusant l'octroi de licences nouvelles et de cessibilité, en cas de décès, des licences déjà octroyées. La suppression du placement privé gratuit n'est, en revanche, pas prévue, mais l'exercice de cette activité est subordonné à une autorisation administrative¹.

36. L'institution du placement, non seulement tend à éliminer, ou du moins, à réduire l'intervention privée, mais implique également la tendance de l'Etat à s'ériger en organe de contrôle des embauchages effectués par les chefs d'entreprise. Toutefois, cette seconde tendance n'est pas commune aux six législations et elle ne présente pas des caractères uniformes.

En Belgique et aux Pays-Bas, les bureaux de main-d'œuvre ne contrôlent pas, en général, les embauchages². Le recours au service de placement est *facultatif* : les employeurs sont libres de recruter directement les tra-

1. En France, les mesures restrictives ont été adoptées également en ce qui concerne le recours à la presse comme moyen de confronter l'offre et la demande de travail. L'insertion d'offres de travail dans les journaux est subordonnée à l'autorisation préalable du service de la main-d'œuvre, la publicité des offres et des demandes d'emploi par voie d'affiche étant par ailleurs interdite. Au Luxembourg, les annonces publiées dans les journaux doivent indiquer l'adresse complète de l'employeur, sauf exception autorisée par l'Office du travail. En Italie, une limite indirecte de l'utilisation de la presse découle de la règle concernant la demande numérique adressée à l'Office de placement (cf. ci-dessous, n° 36).

2. A titre exceptionnel, l'autorisation du service de l'emploi est requise aux Pays-Bas pour l'embauchage de personnel féminin dans les tourbières et dans les manufactures de tabac.

vailleurs dont ils ont besoin, sans recourir à l'intervention du bureau de placement, et ils ne sont pas tenus de communiquer à ce bureau les noms et la qualification des travailleurs embauchés ou licenciés par l'entreprise. De même, la réglementation relative aux contrats de travail n'impose pas aux travailleurs en quête d'emploi l'obligation de s'inscrire sur les listes de placement. La nécessité de s'inscrire découle uniquement des textes régissant l'assurance-chômage et, de ce fait, intéresse exclusivement ceux qui, en ayant le droit, ont l'intention de demander à être admis au bénéfice des indemnités de chômage.

En Allemagne le recours au service de placement est également facultatif, mais on voit apparaître dans ces pays les premières formes de contrôle de l'emploi. L'employeur est tenu de porter à la connaissance du service de l'emploi compétent tous les cas d'embauchage ou de licenciement. Cette forme de contrôle ne porte pas atteinte au principe de la liberté d'embauchage, elle constitue seulement un moyen d'information du service de la main-d'œuvre, destiné à lui faciliter l'orientation de la main-d'œuvre selon les besoins du marché. En cas d'aggravation du chômage due à une crise économique, le ministre du travail peut imposer aux employeurs l'obligation d'informer en outre le service de l'emploi des postes de travail et l'apprentissage disponibles dans l'entreprise.

En France, dans les secteurs de l'industrie et du commerce, le contrôle exercé par le service de l'emploi revêt la forme plus sérieuse de l'autorisation préalable, laquelle comporte une limitation de la liberté d'embauchage. Cette condition n'implique pas l'interdiction de l'embauchage direct. L'employeur peut également recruter un travailleur non inscrit sur les listes de placement et de ce fait, non mis au travail par le service de l'emploi ; mais avant de signer le contrat, il doit solliciter et obtenir l'autorisation du service de l'emploi. En outre, la violation de cette obligation ne porte pas atteinte à la validité du contrat, elle entraîne seulement des conséquences d'ordre pénal. Pour les activités autres que celles des secteurs industriel et commercial, il est prévu une forme de contrôle plus atténuée, consistant dans l'obligation pour l'employeur d'informer le service de la main-d'œuvre des embauchages. Enfin, les employeurs sont tenus de signaler à l'office public les emplois vacants dans les différentes entreprises.

La procédure d'autorisation prévue par la législation française pour les embauchages dans les secteurs de l'industrie et du commerce introduit dans la réglementation du marché du travail un élément de dirigisme autoritaire. Cet élément est plus accentué en droit luxembourgeois et, surtout, en droit italien. En Italie et au Luxembourg, le placement est *obligatoire*. Tout travailleur désireux d'occuper un emploi au service d'autrui doit se faire inscrire auprès du bureau de main-d'œuvre compétent, même s'il n'a pas droit ou ne fait pas valoir de droit aux indemnités de chômage. L'obligation de s'inscrire sur des listes de placement découle de la réglementation relative aux contrats de travail, et non pas simplement et de façon indirecte, de la réglementation en matière d'indemnisation du chômage. De même, quiconque à l'intention d'embaucher un ou plusieurs travailleurs à son service,

doit en faire la demande au bureau de main-d'œuvre, ce qui revient à dire que l'interdiction d'embaucher des travailleurs non inscrits sur les listes est renforcée par l'interdiction de l'embauchage direct. La conclusion du contrat doit avoir lieu par l'intermédiaire du service de placement.

Toutefois, en droit luxembourgeois, le caractère obligatoire du placement n'a pas la valeur d'une limitation substantielle de la liberté contractuelle, mais seulement celle d'une restriction formelle apportée à son exercice. Pour conclure un contrat de travail, l'employeur doit se plier à une procédure déterminée axée sur l'intervention du bureau de main-d'œuvre mais, dans le cadre de cette procédure, il a le libre choix de la personne du travailleur. Le bureau ne pourrait lui imposer l'embauchage d'un travailleur qui n'a pas son agrément. En outre, l'inobservation de la procédure, c'est-à-dire l'embauchage direct sans intervention du bureau de main-d'œuvre, n'entraîne pas la nullité du contrat mais est frappée d'une simple peine d'amende.

En Italie, le placement constitue une limitation de la liberté contractuelle des chefs d'entreprise. En principe, ceux-ci n'ont la faculté ni de désigner au bureau de main-d'œuvre le travailleur dont ils demandent l'embauchage, ni de donner ou non leur agrément au travailleur qui leur est affecté par le bureau. La demande doit, en règle générale, indiquer uniquement le nombre de travailleurs demandés par catégorie et par qualification professionnelles. Des exceptions sont admises, avec une certaine libéralité mais, même dans le cas où la demande peut être nominative, le choix de l'employeur est restreint par une série de critères préférentiels dont le plus important concerne la résidence du travailleur au lieu où doit se dérouler la prestation de travail. Enfin, la conclusion d'un contrat en infraction des règles relatives au placement n'est pas seulement punie d'une sanction pénale infligée à l'employeur, mais elle entraîne la nullité du contrat. Cette réglementation dirigée de la demande et de l'offre de travail, qui distingue le droit italien de la réglementation des autres pays de la Communauté, s'explique par la gravité du chômage en Italie. Cette situation appelle un ensemble de mesures destinées à imposer une planification rationnelle de la mise au travail et, en même temps, à assurer aux travailleurs une répartition plus équitable des emplois disponibles.

37. Le champ d'application du placement n'est pas limité aux travailleurs actuellement privés d'emploi (qu'il s'agisse de chômeurs au sens propre du terme ou de personnes en quête de leur premier emploi), mais il s'étend également aux travailleurs qui, ayant actuellement un emploi, désirent occuper un autre poste de travail. En ce qui concerne cette dernière catégorie de travailleurs, le droit italien applique un critère restrictif qui l'oppose encore à la réglementation des autres pays membres de la Communauté. En vertu de la législation italienne, le travailleur occupant actuellement un emploi est admis au bénéfice du placement seulement dans la mesure où il déclare vouloir changer de profession, c'est-à-dire dans la mesure où il désire être employé dans une autre branche de production ou dans une autre catégorie ou qualification professionnelle de la même branche. Par contre, dans les

cinq autres pays, le bénéfice du placement est accordé également au travailleur qui désire simplement changer d'employeur, c'est-à-dire qui aspire entrer au service d'une autre entreprise, la nature de son emploi demeurant inchangée (par ex. : parce qu'il désire changer de lieu de résidence ou parce qu'il n'est pas satisfait du milieu de travail de l'entreprise où il est actuellement occupé, etc.).

En ce qui concerne le problème spécifique de la protection des chômeurs, le critère restrictif adopté par le législateur italien se traduit pratiquement par une diminution de la protection accordée en cas de chômage partiel. Le travailleur victime d'une mesure patronale de réduction de l'horaire de travail ou d'interruption temporaire du travail, ne peut demander à être inscrit sur les listes de placement en qualité de chômeur, mais seulement comme personne en quête d'emploi dans une autre profession. Cette règle, du reste conforme à la tendance du droit italien consistant à restreindre la notion de chômage à celle de chômage total, contribue à promouvoir la mobilité professionnelle des travailleurs, laquelle, en Italie, est entravée par une structure particulièrement rigide des professions.

Enfin, en Italie, certaines catégories professionnelles sont exclues du service public du placement (en particulier le personnel occupant des fonctions de direction, les gens de maison et le personnel des études de notaires, avocats, etc.). Aucune exclusion n'est prévue dans les autres législations.

SECTION II

REGLEMENTATION DES MIGRATIONS

38. Entre la réglementation des migrations intérieures et le service du placement, il existe un étroit lien fonctionnel. Les bureaux de main-d'œuvre dispersés sur le territoire de l'état et préposés à la mise au travail dans le cadre des divers marchés locaux, ne pourraient s'acquitter efficacement de leur tâche sans un ensemble de mesures destinées à organiser la mobilité géographique de la main-d'œuvre. La notion de mobilité organisée de la main-d'œuvre, en tant qu'elle implique un ajustement *quantitatif* de la demande à l'offre de travail, répond au souci d'empêcher des déplacements de travailleurs vers des régions souffrant d'une surabondance de main-d'œuvre et, inversement, de les orienter vers des régions où la demande de travailleurs se manifeste dans une mesure insuffisante.

Du premier point de vue, la politique des migrations intérieures se confond avec celle du contrôle des embauchages, en vertu de laquelle la conclusion des contrats de travail est assujettie soit à une procédure d'autorisation (France et, dans un certain nombre de cas très limités, Pays-Bas), soit à un régime obligatoire de mise au travail (Italie et Luxembourg). Du second point de vue, il existe dans les six pays un système de compensation entre les bureaux locaux de placement dont chacun est tenu de diriger vers d'autres bureaux de la même province ou région, les offres de travail qu'il n'est pas en mesure de satisfaire grâce à la main-d'œuvre locale. En

outre, en Allemagne, aux Pays-Bas et particulièrement en France, il est prévu des mesures visant à encourager le transfert de travailleurs dans d'autres régions ou localités offrant de plus grandes possibilités d'emploi. Aux travailleurs disposés à transférer leur lieu de travail, sont accordées des aides financières de caractères divers : primes d'engagement, bons de transport gratuit pour la famille et le mobilier, facilités de relogement, etc.

39. Dans les termes où il se passe traditionnellement, le problème de la mobilité géographique de la main-d'œuvre, sur le plan international, consiste à satisfaire les exigences opposées et, de ce fait, complémentaires entre elles, des marchés du travail de deux ou plusieurs pays. D'une part, il existe un marché qui exige l'accroissement de l'offre de travail pour certaines activités professionnelles ; il y a, d'autre part, un marché où l'offre de travail dans les mêmes professions est supérieure à la demande. L'émigration de l'un vers l'autre pays constitue alors une forme de compensation entre les deux marchés.

Dans ces conditions, chaque pays se préoccupe de régler l'immigration des travailleurs étrangers en fonction des exigences de l'emploi de la main-d'œuvre nationale. Ce souci se traduit par des mesures de contrôle restreignant la liberté d'embaucher les travailleurs étrangers, voire par des mesures de contingentement de l'immigration, auxquelles les Etats ne sont disposés à renoncer, en tout ou en partie, que sur la base d'accords bilatéraux ou multilatéraux de réciprocité. En Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas, le contrôle de l'immigration s'effectue par le système de l'autorisation ; celle-ci doit être demandée par l'employeur en vue de la conclusion des divers contrats individuels de travail. Par contre, en Allemagne, en France et en Italie, le contrôle s'exerce par le système du permis de travail, c'est-à-dire par la délivrance aux travailleurs étrangers d'une carte spéciale de travail. Muni de sa carte de travail (en cours de validité), le travailleur étranger peut être librement embauché aux mêmes conditions que les travailleurs nationaux, sous réserve, en France, de l'obligation d'observer la proportion fixée pour certaines activités professionnelles. Le système belge résulte d'une combinaison des deux systèmes précédents (système de la double autorisation).

Les traités instituant les Communautés européennes ont entièrement renouvelé les termes dans lesquels se pose le problème de l'émigration. Celle-ci n'est plus simplement conçue comme un moyen de compensation entre deux ou plusieurs marchés nationaux du travail, affectés par des déséquilibres de sens contraire, mais elle devient un élément constitutif de l'intégration économique des Etats Membres de la Communauté dans un Marché Commun, fondé sur la libre circulation des capitaux, des biens et des personnes. Le problème de l'émigration est ainsi lié à une politique économique communautaire d'accroissement de la productivité et, partant, de développement de l'emploi.

Dans la logique du système du Marché Commun, le principe de la libre circulation de la main-d'œuvre s'inscrit comme un élément fondamental,

mais il doit en même temps être entendu dans un sens limité. Les objectifs des deux traités ne permettent pas de donner à la notion de libre circulation la signification absolue qu'elle a, par exemple, dans les Constitutions allemande et italienne, où elle équivaut au droit, pour le citoyen de circuler et de séjourner librement et aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur du territoire national. L'article 69 du Traité instituant la C.E.C.A., tel qu'il a été interprété par la décision du 8 décembre 1954 du Conseil spécial de ministre et l'article 48 du Traité instituant la C.E.E., accordent la liberté de se déplacer sur le territoire des Etats Membres uniquement aux travailleurs qui sont *en possession d'une offre effective de travail*. Selon cette conception restrictive, le principe de la libre circulation de la main-d'œuvre ne couvre pas les mouvements de personnes en quête de travail, mais il implique seulement l'abolition des restrictions imposées par les législations nationales à la liberté des employeurs d'embaucher des travailleurs étrangers et, du même coup, l'interdiction de fixer des contingents d'immigration pour favoriser l'emploi des travailleurs nationaux. La libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté Economique Européenne qui doit être assurée au plus tard à la fin de la période transitoire, aura donc pour effet d'instaurer entre les travailleurs nationaux et les travailleurs étrangers une libre concurrence en fonction des capacités professionnelles et du rendement requis par les emplois disponibles sur le Marché Commun. Le principe de la libre circulation de la main-d'œuvre se pose donc en corrélation étroite avec le problème de la formation professionnelle.

Actuellement, le principe régissant l'application de la libre circulation de la main-d'œuvre est défini, dans les limites de l'article 69 du Traité instituant la C.E.C.A., par la décision précitée du Conseil spécial des ministres en date du 8 décembre 1954, complétée par l'accord d'exécution conclu ultérieurement le 25 juillet 1955. Ces mesures, dont l'exposé approfondi n'entre pas dans le cadre de la présente étude, fixent les conditions et la procédure de mise au travail des travailleurs de qualification confirmée dans les industries du charbon et de l'acier. Il a été institué une « carte de travail » qui peut être obtenue sur demande adressée au bureau de placement (service de l'emploi) compétent par les travailleurs ayant occupé pendant au moins deux ans un emploi dans les industries du charbon ou de l'acier, ou apportant la preuve qu'ils ont reçu une formation systématique dans l'un des métiers figurant sur la liste annexée. La carte de travail permet à son titulaire de se transférer librement, sans qu'il soit besoin de visa, sur le territoire des Etats Membres en vue de répondre à une offre de travail communiquée par l'intermédiaire de service de placement ou directement, par écrit, par un employeur sous réserve de la législation nationale du pays en question autorise l'embauchage direct des travailleurs nationaux (ce dernier, comme on le sait déjà, n'est autorisé ni en Italie ni au Luxembourg). La durée de validité de la carte de travail est de deux ans et elle peut être prolongée, à chaque échéance, pour une période égale.

Il a été institué auprès de la Haute Autorité une « Commission technique » spéciale, chargée de suivre et de coordonner l'activité des bureaux de placement des Six Pays.

SECTION III

L'EMPLOI A DES TRAVAUX D'UTILITÉ PUBLIQUE

40. La politique des travaux d'utilité publique, en tant que moyen de lutte contre le chômage, se présente sous deux formes répondant à des objectifs entièrement différents. La première de ces deux formes entre dans le cadre de la politique *économique et financière* du plein emploi et se manifeste dans l'élaboration de programmes de grands travaux publics destinés à résorber le chômage et dans la mise sur pied de programmes de développement économique en faveur des régions sous-développées. Actuellement, dans le cadre de la Communauté européenne, l'exemple le plus important est celui du programme de travaux extraordinaires en cours de réalisation en Italie méridionale, sous le contrôle d'un organisme public spécial nommé « *cassa per il mezzogiorno* ».

On se bornera à étudier ici l'autre catégorie de travaux, c'est-à-dire les travaux d'utilité publique organisés sur le plan local, en tant qu'élément de la politique *sociale* d'assistance aux travailleurs sans emploi durant la période pendant laquelle ils restent en quête d'un emploi normal. Les buts de cette forme d'assistance sont de deux ordres : elle tend, d'une part, à empêcher les effets déprimants pour les travailleurs de l'inactivité résultant du chômage, tant du point de vue psychologique que du point de vue de la conservation des aptitudes techniques et professionnelles : et elle favorise en même temps le contrôle du caractère effectif de l'état de chômage et de la volonté de travailler ; elle complète, d'autre part, l'aide économique apportée au travailleur par le régime d'indemnisation du chômage, contribuant ainsi à augmenter la demande sur le marché des biens de consommation

41. En vertu d'un critère commun aux six législations, l'organisation des travaux pour chômeurs est orientée vers des travaux d'utilité publique qui satisfont, en même temps, à la nécessité d'occuper le plus grand nombre possible de travailleurs disponibles. Il s'agit en l'occurrence, de travaux de défrichage des terres incultes, de reboisement, d'aménagement des régions montagneuses, de régularisation des cours d'eau, de construction de routes etc. En Italie et aux Pays-Bas, les travaux peuvent être organisés tant par les administrations publiques que par des organismes ou des personnes physiques privés, sous réserve de l'autorisation préalable du service compétent du ministère du travail, auquel il incombe de procéder à la sélection des chômeurs à affecter aux travaux. En Belgique et en France, au contraire, l'organisation des travaux ne peut être assumée que par des administrations publiques.

L'emploi des chômeurs à des travaux d'utilité publique, n'implique pas la conclusion d'un contrat de travail. La situation de chômeur continue et le travailleur reste inscrit sur les listes de placement. C'est pourquoi les sommes versées au chômeur pour l'activité fournie n'ont pas le caractère

d'une rémunération, mais d'une indemnité. Toutefois, en Belgique, aux Pays-Bas ainsi qu'en France, l'indemnité versée en cas d'emploi dans des chantiers de travaux, est équivalente au salaire que le travailleur aurait reçu s'il avait été régulièrement employé. Cette règle, qu'on ne saurait trop recommander, empêche que les travaux publics ne se transforment en un système d'exploitation des travailleurs sans emploi. En Allemagne et en Italie, l'indemnité n'est pas calculée sur la base du salaire correspondant et elle s'ajoute aux indemnités de chômage.

En France et aux Pays-Bas, la contribution de l'Etat aux frais d'organisation et de fonctionnement des travaux publics, est accordée sous forme de subvention. Il en est de même en Allemagne, où la possibilité est prévue d'obtenir de l'Office fédéral, un financement public pour la réalisation de travaux publics destinés à résorber le chômage (*Notstandsarbeiten*). Dans les autres cas, au contraire, les dépenses sont entièrement à la charge de l'institution qui a organisé les travaux, y compris l'indemnité complétant les prestations normales de chômage. En Belgique, la contribution de l'Office national de placement et du chômage consiste dans la prise en charge des indemnités-salaires à concurrence de 84%. En Italie, le Fonds pour la formation professionnelle des travailleurs, géré par le ministère du travail, prend à sa charge tous les frais relatifs aux chantiers de travail pour chômeurs, tant en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des chantiers que les indemnités.

CHAPITRE VIII

LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES TRAVAILLEURS SANS EMPLOI

42. L'expérience des années qui ont suivi la seconde guerre mondiale a profondément modifié les théories relatives aux causes du chômage. L'afflux de nouveaux capitaux d'investissement dans l'activité de production est à coup sûr un facteur essentiel de l'expansion économique et, partant, du développement de l'emploi. Mais l'expansion de la production économique n'est pas seulement une question de « capitaux matériels » : elle est par-dessus tout une question de « capitaux personnels », c'est-à-dire d'adaptation qualitatives des forces de travail aux exigences techniques de la production, « car le niveau de la production correspond à la capacité technique des hommes »¹. La même opinion a été exprimée par un économiste américain qui est des plus sensibles aux problèmes du monde économique contemporain : « L'amélioration des ressources matérielles — c'est-à-dire le progrès technique — dépend aujourd'hui presque entièrement des investissements nécessaires pour permettre aux individus de s'instruire et de se spécialiser ».

1. A. SAUVY, in « *Mondo economico* », 1957, n° 52, cité par FANTOLI, *Problèmes de l'économie italienne devant le Marché Commun*, 1958, p. 33.

A défaut de ces investissements, les investissements en capitaux matériels pourraient encore accroître le développement économique, mais il s'agirait d'un progrès éphémère, accompagné d'une stagnation du renouvellement technique¹.

A ce sujet, on peut dire que la comparaison entre la situation de l'Allemagne et de l'Italie après la guerre est typique. A la fin de la guerre, l'Allemagne s'est trouvée avec un territoire amputé de plus d'un tiers et une population accrue par l'afflux d'environ 10 millions de réfugiés dont 5 millions d'adultes. En 1951, le pourcentage de chômage dans ce pays était encore de 10,2%. En l'espace de quelques années, ce chômage a été presque entièrement résorbé et l'Allemagne jouit aujourd'hui d'une situation de plein emploi. Au contraire, l'Italie se trouve encore aux prises avec le problème consistant à faire entrer dans le cycle de production quelque 3 millions de chômeurs totaux ou partiels. L'explication principale de ce contraste ne peut être fournie en termes objectifs en invoquant la disponibilité de capitaux matériels. De 1949 à 1958, le développement industriel de l'Allemagne n'a pas été beaucoup plus rapide que celui de l'Italie (le taux moyen annuel de croissance de 1949 à 1958 des deux pays est respectivement égal à 11,6% et 8,2%²). L'explication doit être plutôt cherchée dans le fait que la population immigrée en Allemagne occidentale possédait un degré suffisant de qualification professionnelle, tandis qu'en Italie le problème du plein emploi est avant tout celui du transfert dans le secteur industriel et le secteur tertiaire d'environ 2,5 millions de paysans, dépourvus de toute qualification professionnelle et, pour la plupart, complètement analphabètes ou semi-analphabètes.

La formation professionnelle de la main-d'œuvre non qualifiée, qui constitue un remède essentiel contre le chômage chronique de masse dans les zones sous-développées, n'est qu'un aspect du problème complexe de la formation professionnelle des adultes³. Le second aspect réside dans le problème de la mobilité professionnelle de la main-d'œuvre, spécialement lié au phénomène du chômage frictionnel de caractère technologique. L'évolution rapide des techniques de production (appelées à être révolutionnées par l'automation en cours et, d'autre part, les modifications fréquentes, quantitatives ou qualitatives, de la production des différents secteurs en fonction des variations de la demande sur le marché, deviennent autant de causes de chômage d'autant plus graves et persistantes que la mobilité de la main-d'œuvre est plus faible sur le plan professionnel. Pour faciliter le passage de travailleurs d'un secteur de production à un autre ou d'une qualification professionnelle à une autre, il est nécessaire d'instituer des cours de réadaptation professionnelle, complétés par des mesures d'aide économique aux

1. J. K. GALBRAITH, *The Affluent Society*, Boston, 1958, p. 309 de la traduction italienne, publiée sous le titre *Economia e benessere*, Milan, 1959.

2. Cf. United Nations, *Statistical Yearbook*, 1957, et *Monthly Bulletin of Statistics*, février 1959, cités par P. SYLOS LABINI, in *Rivista delle società*, 1959, p. 610.

3. La formation professionnelle des jeunes travailleurs en quête d'un premier emploi n'entre pas dans le cadre de la présente étude.

travailleurs, accordées pour la période où ils se préparent à un nouvel emploi.

Un troisième aspect du problème concerne la requalification professionnelle des travailleurs qui, par suite d'une longue période d'inactivité (due à la guerre ou à des phénomènes de chômage cycliques), ont perdu les aptitudes qu'ils possédaient antérieurement ainsi que la réadaptation professionnelle des invalides, faisant suite à la réadaptation physique et fonctionnelle obtenue à l'aide des prestations des organismes d'assurance contre les risques professionnels.

43. La formation professionnelle des adultes, dans ses différents aspects susmentionnés, comporte d'énormes difficultés. A elles seules, l'organisation et la direction d'un ensemble de centres publics de formation collective posent un problème extrêmement délicat : celui des locaux, du matériel et du personnel enseignant appropriés. Mais il ne suffit pas de mettre sur pied une telle organisation. Il convient encore de persuader les travailleurs victimes d'un chômage total ou partiel de se soumettre à la formation professionnelle et l'on sait la résistance tenace opposée par les travailleurs lorsqu'il s'agit de renoncer pendant quelque temps à la recherche d'un emploi immédiat ou, pire encore, lorsqu'il est question pour eux de changer de métier. Pour vaincre cette résistance, la politique sociale appliquée dans les Six Pays de la Communauté a prévu deux séries de mesures qui complètent la formation professionnelle. Il s'agit tout d'abord de l'orientation professionnelle, dont le but est de fournir à ceux qui aspirent à un emploi une meilleure connaissance de la situation du marché du travail et des possibilités qu'elle leur offre et, par conséquent, d'aider le travailleur à surmonter cette incertitude et cette insécurité qui jouent un si grand rôle dans la psychologie du prolétariat moderne. En second lieu, on promet à ceux qui acceptent de fréquenter les cours de formation différentes aides financières, destinées à compenser le renoncement temporaire à un emploi rémunéré dans des métiers de faible qualification professionnelle. En Allemagne, cette indemnité d'attente ne peut être supérieure au montant de chômage et c'est pourquoi le travailleur recevant les prestations de l'assurance ou de l'assistance-chômage ne peut en bénéficier. Au contraire, en Belgique, en France et en Italie, l'aide aux travailleurs qui fréquentent des cours de formation pour chômeurs est fixée à un niveau beaucoup plus élevé que celui des indemnités ordinaires de chômage. En Belgique, elle peut atteindre l'équivalent du salaire moyen couramment versé dans la profession dans laquelle le travailleur aspire à se qualifier.

Un troisième problème concerne la possibilité de compléter l'intervention directe de l'Etat par l'initiative privée des entreprises intéressées. De même que pour les investissements en matériel, le système économique moderne exige, en ce qui concerne les investissements personnels, c'est-à-dire la formation professionnelle des sujets de la production, un équilibre d'ensemble entre les investissements publics et les investissements privés. Les centres publics de formation professionnelle sont plutôt destinés aux tra-

vailleurs sans emploi et à ceux des travailleurs occupant un emploi qui, en dehors de leurs heures de travail, désirent se consacrer à l'amélioration de leur qualification, de manière à pouvoir prétendre à une position professionnelle plus élevée. Au contraire, lorsque le besoin de requalification ou de perfectionnement professionnels ne concerne pas des travailleurs considérés individuellement, mais un ensemble de travailleurs dépendant de la même entreprise, cette dernière étant obligée d'adapter son personnel à l'organisation de sa production, il est alors préférable que la réadaptation des travailleurs en cause s'effectue à l'intérieur de l'entreprise, grâce à des cours d'entreprise ou inter-entreprises. Mais le développement de ce type de formation professionnelle est entravé par la répugnance des entreprises à assumer toute la charge financière de l'organisation des cours, en aggravant une situation financière déjà compromise par la charge d'un personnel de faible efficacité. Etant donné cette difficulté, l'institution de cours à l'intérieur des entreprises intéressées à la requalification professionnelle de leur personnel, est encouragée soit par l'octroi de subventions (Belgique, France et Pays-Bas), soit par l'exonération du paiement des rémunérations par l'entreprise qui est remplacé par un régime de complément salarial, dérivant du système de la sécurité sociale (Italie).

En Allemagne et en Belgique il est prévu des mesures particulières pour faciliter la réadaptation individuelle, à l'intérieur d'une entreprise, des travailleurs qui ont été victimes de longues périodes de chômage. La remise au travail de ces travailleurs est rendue plus difficile par la crainte des chefs d'entreprise que le travailleur n'ait perdu son aptitude professionnelle. Pour surmonter cette difficulté, la législation allemande admet la possibilité d'octroyer au chef d'entreprise une subvention pouvant atteindre 50 % de la rémunération et versée pendant une période initiale maximum de 26 semaines. En Belgique, l'embauchage du travailleur peut avoir lieu, plutôt que par un contrat de travail, par un « contrat de réadaptation professionnelle », qui met uniquement à la charge du chef d'entreprise le paiement d'une prime proportionnelle au rendement effectif du travailleur, s'ajoutant aux indemnités de chômage versées par le bureau de main-d'œuvre.

Les cours de formation pour adultes sont conçus en fonction d'une formation professionnelle *accélérée*, c'est-à-dire qu'ils ont un caractère éminemment pratique, les élèves étant affectés à des travaux apparentés à l'activité professionnelle qui fait l'objet du cours. Ils se distinguent ainsi de l'apprentissage réservé aux jeunes travailleurs en quête de leur premier emploi et pour lesquels, en plus de l'enseignement pratique, il existe un enseignement complémentaire de caractère théorique d'une importance considérable. Afin d'obtenir une meilleure adaptation des cours aux exigences de la production, l'organisation et le fonctionnement des centres collectifs de formation ont été soumis en Belgique, en France et en Italie au contrôle consultatif de commissions spéciales instituées auprès du service de l'emploi et composées de représentants des employeurs et des travailleurs.

44. La réintégration des invalides dans la vie professionnelle n'est pas seulement une question de réadaptation physico-professionnelle. Même après avoir été soumis à des traitements et à une formation professionnelle appropriés, l'invalidé se trouve dans une situation défavorisée sur le marché du travail. La réduction de sa capacité de travail, d'une part, limite le nombre des professions dans lesquelles il est en mesure de fournir ses services ; elle crée, d'autre part, dans l'esprit des employeurs, des préventions quant aux possibilités réelles de rendement de l'intéressé. Etant donné ce handicap, une réglementation spéciale de la mise au travail des invalides a été élaborée qui comporte une série de restrictions imposées à la liberté d'embauchage. Tous les rapports nationaux signalent l'existence de règles imposant tant aux administrations publiques qu'aux employeurs privés l'obligation d'embaucher des invalides selon une proportion déterminée de l'effectif total de leur personnel.

CONCLUSIONS

45. Au cours de notre étude, la comparaison que nous avons faite entre les institutions chargées d'assurer la protection juridique des travailleurs sans emploi ne s'est pas limitée à la simple énumération des ressemblances et des différences formelles ; nous nous sommes également efforcés de discerner l'aspect téléologique des règles étudiées et les tendances qui s'y expriment de façon plus ou moins complète. La reconstitution systématique du droit des six pays doit à présent être complétée par un certain nombre de conclusions de caractère général dépassant les résultats de l'analyse effectuée sur le plan de la technique juridique, pour tenter de prendre conscience de certaines valeurs plus profondes ainsi que des problèmes fondamentaux qui viendront à se poser aux institutions au cours de leur évolution dans le proche avenir.

Dans la première partie, nous avons montré la vitalité de la technique des assurances sociales, en tant que moyen de protéger les travailleurs contre le risque du chômage. Créée à une époque déjà lointaine à la suite de la grande crise de 1930 — qui a marqué le passage définitif de l'économie libérale à un système caractérisé par l'intervention toujours plus poussée de l'Etat dans les relations sociales et économiques — l'assurance contre le chômage est demeurée un élément essentiel, encore que complémentaire, du nouveau programme que l'on désigne par politique de plein emploi. Les propositions parfois formulées au cours de l'après-guerre immédiat en vue de la remplacer par d'autres méthodes, à une époque où les théories extrêmes sur le Welfare State » jouissaient d'un prestige dont elles ne peuvent plus se targuer aujourd'hui, ont été abandonnées. L'introduction de l'assurance en France est le signe le plus récent et aussi le plus significatif de la vitalité de cette institution — d'autant plus significatif que l'innovation n'a pas été réalisée par voie législative, mais directement par les catégories professionnelles intéressées. La vérité, c'est qu'au-delà des avantages de caractère technique, les assurances sociales possèdent une valeur morale supérieure. D'une part, les cotisations de l'assurance sanctionnent une responsabilité spécifique et immédiate des entreprises et des travailleurs qu'elles occupent à l'égard du chômage, car elles incitent à améliorer constamment la politique des coûts de production et de la sélection des investissements. D'autre part, les prestations de l'assurance, en tant qu'elles sont financées par la mise en réserve de parts de salaires dont le versement est différé, épargnent aux travailleurs sans emploi le sentiment d'humiliation qui découle de l'octroi de subsides à caractère d'assistance.

Toutefois, la tendance à étendre la protection à tous les cas de perte de l'emploi a amené à compléter le système d'assurance à l'aide d'éléments empruntés à la politique de l'assistance. Notre recherche a mis en lumière la possibilité d'utiliser deux techniques différentes pour parvenir à cette fin et tenir compte du sentiment toujours plus vif, de la collectivité tout

entière à l'égard du chômage. La première consiste en un complément « externe », constituant, à côté du régime de l'assurance, un régime d'assistance destiné à secourir les chômeurs ne remplissant pas les conditions requises pour être pris en charge par l'assurance. La seconde constitue un complément « interne », qui modifie les principes traditionnels du système d'assurance pour adapter ce dernier à certaines exigences de la politique d'assistance. Le rapporteur général n'hésite pas à affirmer sa préférence personnelle pour cette seconde solution appliquée par le législateur belge. L'heureuse synthèse de deux politiques primitivement opposées, qui a donné naissance à la réglementation de l'assurance-chômage en Belgique, offre au moins deux avantages fondamentaux. Tout d'abord, l'avantage d'une simplification administrative de l'indemnisation du chômage, en second lieu, l'avantage psychologique et social de ne pas créer des discriminations entre les chômeurs, en distinguant des chômeurs assurés et des chômeurs assistés. Bien entendu, nous ne voulons pas par là formuler une critique à l'adresse des autres législateurs. Dans l'abstrait, une technique juridique peut être considérée comme plus ou moins opportune qu'une autre, mais le choix concret opéré par un législateur déterminé dépend d'un ensemble de conditions propres à la nation considérée (notamment les traditions historiques). C'est pourquoi l'observateur étranger n'a pas le droit de porter un jugement de fond sur les choix différents effectués dans les législations qu'il compare. De toute manière, il convient d'observer que, dans les pays qui appliquent deux programmes distincts d'assurance et d'assistance aux travailleurs sans emploi, les prestations de l'assistance sont nettement distinctes de celles de l'assistance publique et (sauf en droit néerlandais) elles sont accordées sur la base d'un droit subjectif du travailleur sans emploi.

Une autre tendance de caractère général se dégage de la recherche effectuée dans la première partie de la présente étude, à savoir la tendance à assimiler les indemnités de chômage au salaire, du point de vue de la situation juridique du travailleur au regard des différents régimes de la sécurité sociale. Les manifestations de cette tendance et le stade de développement qu'elle a atteint ne sont pas les mêmes dans les Six Pays, mais il est désormais certain que le principe de la corrélation entre les rapports d'assurance sociale et le contrat de travail est appelé à s'effacer (v. ci-dessus n° 27). En outre, dans la plupart des Six Pays, la tendance à assimiler l'indemnité de chômage au salaire se manifeste également par l'adoption du système des prestations « progressives », c'est-à-dire déterminées en fonction du salaire précédemment perçu par le travailleur.

46. Dans le présent rapport de synthèse, comme dans les rapports nationaux, il existe une disproportion évidente entre les deux parties dont il se compose. Cette disproportion est la conséquence inévitable de la situation de la recherche, envisagée du point de vue de la technique juridique. Les problèmes juridiques relatifs aux régimes d'indemnisation du chômage sont beaucoup plus nombreux et ont une élaboration doctrinale également

plus poussée que les problèmes concernant les institutions chargées d'organiser le marché du travail. Nous avons toutefois conscience, et nous l'avons déclaré à plusieurs reprises, que, du point de vue de leur importance politique dans le cadre d'ensemble du programme de lutte contre le chômage, la proportion entre les deux groupes d'institutions est exactement inverse. Dans ce programme, les mesures économiques en faveur des travailleurs sans emploi, et en particulier l'assurance-chômage, jouent un rôle complémentaire et subsidiaire, tandis que le rôle principal et décisif revient à la mise au travail et à la formation professionnelle.

Mais, de ce second point de vue, il y a encore à résoudre certains problèmes de fond qui échappent en grande partie à la compétence du juriste. La mise au point d'une politique efficace d'organisation du marché du travail dans le cadre d'une économie qui demeure essentiellement fondée sur la liberté de l'initiative privée, est une tâche extrêmement ardue. La tendance à une planification autoritaire de la mise au travail, implicitement contenue dans l'évolution du placement vers une forme de service public, est demeurée à l'état latent dans les Cinq Pays qui jouissent actuellement d'une situation de plein emploi. Mais là où les conditions de déséquilibre de l'emploi ont imposé l'évolution de cette tendance dans le sens d'une réglementation des embauchages dont le choix est en principe laissé à l'Etat (c'est le cas de l'Italie), l'application pratique du système de placement se heurte à chaque instant aux difficultés découlant du principe de la liberté pour l'individu de choisir sa profession et du degré de préparation professionnelle, lequel exige, pour les entreprises, la possibilité d'une libre concurrence entre les travailleurs du point de vue de leurs capacités techniques et des aptitudes professionnelles requises pour les emplois disponibles.

Nous touchons ainsi à l'essentiel du programme social de lutte contre le chômage, à savoir la formation professionnelle, appliquée dans le cadre d'une politique d'expansion des investissements productifs. De ce point de vue, le problème de fond auquel nous faisons allusion un peut plus haut a un caractère plus général et il a été formulé avec une extrême précision par le professeur Galbraith. Dans une économie libre de marché, la répartition des investissements de capitaux matériels est essentiellement réglée par le marché, c'est-à-dire selon le critère du profit. Inversement, « la quasi totalité des investissements destinés à valoriser les capacités de l'individu sont de la compétence de l'Etat et ont été pratiquement exclus du système du marché »¹. Il n'existe pas de mécanisme assurant l'équilibre de la répartition des capitaux entre les investissements matériels et les investissements humains. Pour le moment, nul n'est en mesure d'indiquer la solution de ce problème. Il convient tout d'abord d'attendre que se réalise le changement de mentalité que l'on voit se dessiner dans la manière d'apprécier les dépenses relatives à l'instruction et à la promotion professionnelles du potentiel humain de la nation. Selon la mentalité traditionnelle,

1. J. M. GALBRAITH, *op. cit.*, p. 310 et s.

une telle institution, indubitablement coûteuse, est considérée comme une forme d'assistance pure et simple, c'est-à-dire comme une dépense de consommation qui pèse sur les épaules de la nation. Il importe de prendre pleinement conscience qu'il s'agit, au contraire, d'un « investissement » d'importance capitale, appelé à devenir, dans ses aspects quantitatifs et qualitatifs, l'indice de base du progrès social. Cette idée fait déjà partie intégrante du substrat idéologique du Traité instituant la Communauté économique européenne, dans lequel le « Fonds social européen » qu'il est prévu de constituer, n'est pas conçu comme un simple organe d'assistance mutuelle entre les pays membres, destiné à faire face à des cas accidentels de chômage frictionnel ou structurel, mais doit être l'instrument d'une politique de grande envergure (et, partant, à long terme) en matière de formation et de perfectionnement professionnels des travailleurs, institutionnellement coordonné à l'activité déployée par la Banque européenne d'investissement en matière de valorisation des capitaux matériels. Cette idée, qui associe intimement le progrès de la production économique à celui de l'esprit humain, constitue une force nouvelle au service de la lutte contre le chômage.

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS
EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI
EN DROIT ALLEMAND

par le

PROFESSEUR DR DR GERHARD BOLDT
Président de chambre au Tribunal fédéral du travail de Cassel

ABRÉVIATIONS

utilisées dans le présent rapport

AVAV ou AVAVG Betr VG)	= <i>Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung</i> (Loi sur le placement des travailleurs et l'assurance- chômage).
BGBI		= <i>Bundesgesetzblatt</i> (Journal officiel de la République fédérale d'Allemagne).
BVA		= <i>Bundesversicherungsamt</i> (Office fédéral d'assurance).
GG		= <i>Grundgesetz</i> (Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne).
GS		= <i>Gesetzsammlung</i> (Recueil de lois).
RArbBl		= <i>Reichsarbeitsblatt</i> (Bulletin du travail du Reich).
RGBl		= <i>Reichsgesetzblatt</i> (Journal officiel du Reich allemand).

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

1. En consacrant cet exposé aux mesures de protection des ouvriers en cas de chômage prévues par la législation de la République fédérale d'Allemagne, notre propos est de faire une étude de caractère *juridique*. L'objet de ce rapport ne consiste donc pas à rechercher les causes économiques et sociales du chômage ni à exposer les moyens de le restreindre, de l'éliminer ou même de le prévenir. Cette tâche serait davantage celle d'un économiste et d'un spécialiste des questions sociales. Il ne peut s'agir ici que d'exposer les conséquences tirées par la *législation* du phénomène économique et social que constitue le chômage, de faire la critique de certaines dispositions et, éventuellement, de suggérer ça et là certaines réformes permettant de mieux adapter la législation aux exigences de la réalité. Mais il serait d'autre part insuffisant, et ceci reviendrait à isoler les faits juridiques et tout contexte, de vouloir ramener cette étude à un simple exposé de la situation juridique. Il semble au contraire nécessaire de familiariser le lecteur ne serait-ce que succinctement, avec le chômage en tant que problème intéressant le travail et la politique sociale, pour lui permettre de comprendre les dispositions légales qui sont issues de la réalité. Comme son histoire en fournit maints exemples, la législation n'a pas non plus fait pour l'essentiel œuvre novatrice dans le domaine qui nous intéresse ici ; elle s'est au contraire développée à partir de faits économiques et sociaux qui, comme nous le verrons, ont incité le législateur, non sans de longs conflits, à apporter son concours en instaurant des règles en la matière.

2. Vu l'étendue et la complexité du sujet, il est impossible de faire dans ce rapport un exposé exhaustif de la législation allemande. On devra, au contraire, se borner à retracer d'une manière accessible et intéressante pour le lecteur étranger les grands principes qui ont inspiré la législation allemande et qui se sont concrétisés dans ses dispositions.

L'auteur prie donc tout particulièrement ses lecteurs allemands de l'excuser d'avoir passé sous silence certains détails qui, certes, revêtent une certaine importance pour l'application pratique de la législation allemande mais qui, dans l'ensemble, n'offrent qu'un intérêt secondaire.

PREMIÈRE PARTIE

CHOMAGE ET LUTTE CONTRE LE CHOMAGE

CHAPITRE PREMIER

LE CHOMAGE EN TANT QUE PROBLEME DE POLITIQUE SOCIALE ET DE DROIT DU TRAVAIL

§ 1. — Nature et notion du chômage

3. Nous parlons du chômage au sens de la politique du travail et de la politique sociale, lorsque les travailleurs se trouvent sans possibilité d'emploi à terme ou non. Mais ce concept est si vaste qu'il est nécessaire d'en dissocier les éléments si l'on veut l'utiliser dans la pratique et, notamment, dans la pratique juridique. Il importe tout d'abord de distinguer le chômage *véritable* du *pseudo*-chômage. Il y a chômage *véritable* lorsque celui-ci est involontaire et qu'il n'est pas dû à une faute quelconque. Il présuppose l'aptitude au travail et la capacité de rendement. Par contre, il y a *pseudo*-chômage lorsque le travailleur n'a pas, de façon passagère ou continue, du désir de travailler ou lorsqu'il est inapte au travail. La diminution de l'aptitude au travail et l'inaptitude totale au travail résultent en particulier de certains handicaps intellectuels ou physiques ou d'états de santé déficients. La diminution de la capacité de rendement ou l'incapacité de rendement sont généralement dues à un manque de connaissances professionnelles ou à la vieillesse. Le manque de dispositions au travail a en général sa source dans la peur du travail, l'alcoolisme ou autres dispositions caractérielles analogues. Dans de tels cas, on ne saurait exiger de l'employeur qu'il emploie de tels éléments ; on parle à ce sujet de « *chômage irréductible* » ; ni les mesures de l'Etat ni celles des organismes privés ne peuvent y remédier. On appelle *chômage d'instabilité* le chômage dû au désir de changer d'emploi, c'est-à-dire la période comprise entre deux périodes d'activité.

4. Le chômage constitue un véritable problème économique et social dans la mesure où il s'agit notamment de prendre les chômeurs en charge d'éliminer le chômage *authentique*. La classification des catégories de personnes prises en charge soulève toutefois certaines difficultés du fait que, d'une part, les Offices du travail s'occupent du placement tant des *pseudo*-chômeurs que des vrais chômeurs, et au même titre, de sorte qu'ils ne peuvent être recensés séparément dans les statistiques, et que, d'autre part, les caractéristiques du *pseudo*-chômeur ne sont pas définies avec précision. Ces deux catégories de chômeurs risquent donc d'être délimitées à partir de critères trop stricts ou trop souples par rapport à la moyenne. Il est intéressant de noter à ce sujet le recensement effectué en octobre 1952 dans la République fédérale et à Berlin-Ouest par l'Office fédéral du placement et

de l'assurance-chômage. Pour décompter le nombre des chômeurs, celui-ci les avait à l'époque répartis en trois groupes différents, à savoir les chômeurs entièrement aptes au travail, les chômeurs partiellement aptes au travail et les chômeurs entièrement ou pratiquement inaptes au travail. Sur un total de 1.005.900 chômeurs dénombrés à l'époque, 590.400, soit 58,7% étaient entièrement aptes au travail, 34,8% l'étaient partiellement et 65.700 soit 6,5% étaient entièrement (ou pratiquement) inaptes au travail¹. Le pourcentage des deux dernières catégories était donc disproportionnellement élevé.

5. Si l'on considère le problème du point de vue économique et social, il importe en outre de distinguer le chômage *temporaire* du chômage *permanent*. Le chômage temporaire peut présenter un caractère saisonnier ou provenir d'une modification de la situation du marché ainsi que de perturbations d'ordre technologique. Il y a chômage *saisonnier* lorsque l'emploi est tributaire du temps ou des saisons ; l'agriculture, le bâtiment et l'industrie hôtelière dans les stations thermales en sont autant d'exemples caractéristiques.

Les fluctuations saisonnières du marché du travail ne peuvent être que partiellement amorties par la constitution de stocks, dans l'industrie des jouets et celle des réfrigérateurs par exemple. Les variations de la situation du marché dues à une évolution de l'intérêt et du goût de la clientèle peuvent conduire à ce que l'on appelle un chômage *frictionnel*, en ce sens qu'un produit déterminé est moins demandé, tandis que d'autres le sont davantage. De ce fait, le chômage s'implante dans la branche d'activité qui est contraint de restreindre sa production tandis que celle qui la supplante peut être elle-même victime d'un manque de main-d'œuvre. Le chômage *technologique* est causé par des innovations techniques qui modifient le rapport entre le capital et la main-d'œuvre employés en substituant notamment la prédominance du capital à la prédominance des salaires. Il a pour effet de restreindre le nombre des ouvriers au bénéfice du machinisme et peut être ainsi une cause de chômage.

6. En ce qui concerne le chômage *permanent*, on distingue en général chômage *conjuncturel*, chômage *stabilisé* et chômage *structurel*. Le chômage *conjuncturel* est principalement la conséquence de dépressions économiques. La régression de la demande d'un produit déterminé conduit à la régression de son écoulement et au marasme, voire même à l'abandon de cette branche de production, partant au licenciement de salariés. Le chômage *stabilisé* intervient en particulier lorsque les salaires ayant été augmentés indépendamment de la productivité du travail, les coûts de la main-d'œuvre des entreprises excèdent le revenu du travail la conséquence étant que les acheteurs refusent de supporter l'augmentation des prix rendue ainsi nécessaire et qu'en raison des restrictions inévitables apportées à la production un

1. Cf. BESTERS, article « Arbeitslosigkeit » dans le *Staatslexikon*, 6^e éd., Fribourg-en-Brisgau, 1957, vol. 2, colonne 472.

certain nombre d'ouvriers doivent être licenciés. On parle enfin de chômage *structurel* lorsqu'une disproportion entre le nombre des ouvriers et le nombre des postes de travail disponibles résulte du fait que la formation de capitaux se développe plus lentement que ne s'accroît la population active, de sorte que les moyens matériels de production se suffisent plus à occuper pour un salaire donné la main-d'œuvre existante ou lorsque certaines influences extra-économiques entraînent la disparition d'installations industrielles et, par conséquent, de postes de travail, bien que le nombre des personnes aptes au travail reste constant.

7. Récemment, le législateur a tenté de donner une définition légale de la notion de chômage dans le § 75 de la loi sur le placement et sur l'assurance-chômage (appelée ci-après AVAVG) dans le texte du 3 avril 1957¹. Aux termes de cette loi, est considéré comme remplissant les conditions requises pour l'octroi de l'indemnité de chômage² et du secours aux chômeurs³ tout travailleur exerçant habituellement et à titre principal une activité professionnelle à titre de salarié, mais se trouvant transitoirement sans emploi et ne prêtant pas son concours dans une entreprise d'un membre de sa famille⁴. Autrement dit, la condition déterminante est que le chômeur, en tant que salarié, exerce à titre principal une activité professionnelle ; la base de son existence doit donc être une activité dépendante à titre de *salarié*. Toute personne ayant cessé définitivement d'exercer une activité dépendante pour cause de maladie, de vieillesse, etc. ne saurait donc plus être considérée comme « salariée » ; pour cette raison, elle ne pourrait être rangée parmi les chômeurs. De plus, est également considéré comme chômeur toute personne exerçant une activité réduite⁵ ou qui, dans une même mesure, prête son concours dans l'entreprise de membres de sa famille, à moins qu'en raison du total des rémunérations perçues au titre de *plusieurs* emplois ou activités accessoires, les temps de travail ne dépassent dans l'ensemble, le cadre d'une activité réduite. D'un autre côté, l'alinéa 3 du § 75 spécifie que les travailleurs *indépendants* ne sont pas considérés comme chômeurs, quel que soit leur revenu. Tout travailleur indépendant effectivement sans travail n'est donc pas considéré et traité comme chômeur au sens de l'AVAVG⁶. Conformément aux §§ 42 b, 43, 44 et 55 du Code industriel⁷, les

1. Lorsque, dans la suite du texte, des paragraphes seront cités sans référence à une loi déterminée, il s'agira de paragraphes de l'AVAVG.

2. V. ci-après sous les nos 103 et s.

3. V. ci-après sous les nos 186 et s.

4. V. ci-après sous le n° 105.

5. On parle d'activité réduite lorsque : 1° cette activité est limitée par la nature des choses à 24 heures par semaine ou qu'elle a été préalablement limitée à cette durée par un contrat de travail ou 2° lorsque la rémunération convenue n'excède pas les taux fixés dans une ordonnance promulguée par le ministre fédéral du Travail et des Affaires sociales (§ 66, al. 2).

6. SCHIECKEL, commentaire de l'AVAVG, Munich, 1958, § 75, note 4.

7. Entrent dans cette catégorie les titulaires d'autorisations municipales de colportage, de certificats et cartes de légitimation, de cartes de légitimation commerciale, de licences de commerce ambulants ainsi que les personnes inscrites dans ces licences de commerce ambulants en qualité d'« accompagnateurs ».

titulaires de *patentes* ne sont pas non plus considérés comme chômeurs quel que soit le montant de leurs revenus ou la nature de leur activité, à moins que ces certificats ne soient déposés auprès de l'Office du travail. Enfin, certains *travailleurs à domicile* ne sont également pas considérés comme chômeurs quels que soient le montant de leurs revenus et l'ampleur de leur activité.

8. Si louable que soit cette tentative faite par le législateur en vue de préciser la notion de « chômeur » pour l'assurance-chômage et le secours aux chômeurs, on ne saurait nier que cette définition étendue ne laisse subsister certaines obscurités, notamment en ce qui concerne la notion de « travailleur-indépendant ». On devra retenir comme caractère distinctif l'exercice effectif d'une industrie au sens le plus large¹ sans tenir compte de la date à laquelle a été délivrée l'autorisation d'exercer cette industrie ni de l'ampleur exercée ou du montant des revenus².

§ 2. — *L'ampleur du chômage dans la République fédérale
et les charges qui en résultent*

9. Ce sont généralement les statistiques et les graphiques qui fournissent les indications les plus claires et les plus précises quant à l'ampleur et à la portée pratique d'un problème permettant ainsi d'apprécier et de traiter celui-ci sur le plan juridique. Aussi nous proposons-nous de reproduire ci-après quelques tableaux établis sur la base de données émanant de l'Office fédéral et du Ministère fédéral du travail et des affaires sociales.

10. En ce qui concerne tout d'abord *l'évolution de l'emploi et du chômage* entre 1951 et 1957, les tableaux ci-dessous³ montrent que le nombre des chômeurs n'a cessé de décroître au cours de cette période. Le 30 septembre 1959, dernier jour de référence, il avait atteint son niveau le plus bas, soit 187.000 personnes = 0,9% des personnes actives salariées. Si les indications précédentes se réfèrent à la totalité des chômeurs, les statistiques ci-après se décomposent en deux parties, dont l'une reproduit le nombre total de chômeurs et l'autre celui des bénéficiaires d'allocations principales, c'est-à-dire les chômeurs bénéficiant d'une allocation de chômage servie par l'assurance-chômage ou d'une aide aux chômeurs provenant des fonds publics⁴.

1. Non seulement d'une industrie au sens du Code industriel et du Code artisanal, mais d'une activité indépendante, par exemple celle d'avocat, de médecin, d'agriculteur, d'artiste, etc.

2. En ce sens : SCHECKEL, *op. cit.*; KREBS, commentaire de l'AVAVG, Munich, 1957, § 75, note 10.

3. Tirés de l'*Annuaire des statistiques* de la République fédérale d'Allemagne, 1959, p. 121 et s. Reproduits à l'annexe I.

4. Pour ces notions, v. plus loin sous nos 103 et 186.

EXERCICE COMPTABLE	CHÔMEURS		BÉNÉFICIAIRES D'ALLOCATIONS PRINCIPALES	
	Moyenne annuelle			
			Allocation de chômage	Aide aux chômeurs
1952	1.632.425		512.642	826.159
1953	1.511.487		525.120	730.646
1954	1.353.679		532.790	616.927
1955	994.253		444.820	372.233
1956	816.506		410.271	244.152
1957	875.813		453.092	193.627
1958	806.000		465.000	166.000
1959	750.000		465.000	155.000

11. En ce qui concerne les indications précédentes, qui ont été tirées des prévisions budgétaires pour 1959 de l'Office fédéral, il faut tenir compte de ce que les chiffres relatifs aux exercices 1958 et 1959 constituent des chiffres budgétaires *prévisionnels* qui ont été évalués avec prudence. Les moyens budgétaires *prévisionnels* qui ont été évalués avec prudence. Les moyennes annuelles réelles seront sensiblement moins élevées. De plus, le tableau précédent montre que le nombre des bénéficiaires de l'allocation de chômage a peu varié, au cours de ces différentes années, tandis que le nombre des bénéficiaires de l'aide aux chômeurs a diminué approximativement de 80 % entre 1952 et 1959. Le rapport entre l'allocation de chômage et l'aide aux chômeurs s'est presque inversé au cours de cette période¹.

12. Le tableau suivant permet de distinguer le *taux individuel moyen par mois* (assurance-maladie y compris) et le total des dépenses imputables à l'allocation de chômage et à l'aide aux chômeurs entre 1952 et 1959.

Exercice	TAUX INDIVIDUEL MOYEN PAR MOIS (assurance-maladie y compris)		TOTAL DES DÉPENSES	
	Allocation de chômage DM	Aide aux chômeurs DM	Allocation de chômage millions de DM	Aide aux chômeurs millions de DM
1952.....	133,46	105,17	821,0	1.042,6
1953.....	156,58	115,50	986,7	1.012,7
1954.....	153,59	121,10	982,0	896,5
1955.....	166,55	117,46	889,0	524,7
1956.....	175,43	128,90	863,7	377,7
1957.....	207,08	143,75	1.121,6	331,0
1958 (prévis.)	212,75	150,	1.311,3	290,0
1959 (prévis.)	235,	160,	1.311,3	290,0

1. Si les chiffres des chômeurs relevés par l'Office fédéral des statistiques diffèrent des chiffres indiqués par l'Office fédéral, ceci tient au fait que le relevé de l'Office fédéral des statistiques est établi pour des *dates* déterminées, alors que le relevé de l'Office fédéral est basé sur *des moyennes annuelles*.

13. Quant aux sommes nécessaires pour la réalisation des tâches de l'Office fédéral pour le placement et l'assurance-chômage, elles ressortent du *budget* ordinaire des exercices 1958 et 1959, reproduit à l'annexe II de la présente étude. Les charges imputables à l'allocation de chômage doivent être couvertes par les cotisations, dont 50 % sont à la charge de l'employeur et 50 % à la charge du salarié. Le relevé montre que pour 1959 la dépense totale imputable à l'assurance-chômage est évaluée à environ 1.847.000.000 DM. Le taux des cotisations ayant été réduit entre temps, les recettes escomptées s'élèvent à un total d'environ 1.726.000.000 DM¹, les quelques 121.000.000 DM manquants devant être prélevés sur les réserves disponibles.

14. Le tableau ci-après donne un aperçu de l'évolution du nombre des *cotisants* à l'assurance-chômage ainsi que de la moyenne des cotisations annuelles et du total des cotisations.

EXERCICE COMPTABLE	COTISANTS (moyenne annuelle)	COTISATIONS ANNUELLES moyennes en DM	TOTAL DES COTISATIONS en moyenne de DM (approx.)
1952.....	10.990.000	136,24	1.497
1953.....	11.770.000	145,73	1.715
1954.....	12.400.000	149,44	1.853
1955.....	12.980.000	121,60	1.617
1956.....	13.540.000	119,61	1.620
1957.....	14.200.000	94,05	1.335
1958 (prévis.)	11.500.000	95,60	1.400
1959 (prévis.)	14.650.000	103,50	1.516

15. A ces chiffres tirés du budget de l'Office fédéral viennent s'ajouter les recettes et les dépenses courantes pour le compte du Gouvernement fédéral et des Länder. Il s'agit ici notamment des prestations servies par le Gouvernement fédéral au titre de *l'aide aux chômeurs*, que l'on évalue à 372.389.500 DM pour l'exercice 1958 et à 385.358.200 DM pour l'exercice 1959.

16. Les chiffres reproduits ci-dessus pour les exercices 1958 et 1959 sont des chiffres budgétaires *prévisionnels*. Si le total des cotisations a diminué au cours des exercices comptables 1955, 1956, et 1957, ceci tient au fait que les cotisations ont été réduites à partir du 1^{er} avril 1955 de 4 % à 3 %, et à partir du 1^{er} mars 1957 de 3 % à 2 % du salaire.

17. En ce qui concerne par ailleurs les chiffres du *placement*, qui est également effectué par l'Office fédéral, le tableau ci-après fournit quelques précisions sur les exercices 1953 à 1956.

1. Sur ce total, environ 1.633.000.000 de DM proviennent des cotisations prélevées au titre de l'assurance-chômage, le reste des diverses autres recettes.

EXERCICE	PERSONNES en quête de travail à la fin du mois (moyenne annuelle)	EMPLOIS disponibles à la fin du mois (moyenne annuelle)	PLACEMENT Total annuel
1953.....	1.673.203	125.374	4.345.514
1954.....	1.510.840	149.970	4.651.146
1955.....	1.149.976	211.847	4.458.379
1956.....	961.123	224.625	4.287.054
1957.....	783.000	215.250	4.042.546
1958.....	779.666	216.500	3.873.996

18. Par suite du plein emploi qui règne actuellement, le nombre des personnes en quête de travail a diminué continuellement. On a pu néanmoins constater que, même en période de plein emploi, certaines branches de l'économie et certaines catégories professionnelles peuvent être victimes de fluctuations saisonnières et conjoncturelles. Selon les renseignements recueillis par l'Office fédéral, les fluctuations de la main-d'œuvre, qui se traduisent par un nombre approprié de demandes d'emplois, sont même relativement plus accentuées.

19. Enfin, il peut être intéressant de savoir quel est l'*appareil administratif* nécessaire à l'Office fédéral pour satisfaire à ses obligations. L'effectif du personnel prévu pour 1959 s'élevait à 4.853 fonctionnaires et 23.003 employés, soit un total de 27.856 agents¹. A cela viennent encore s'ajouter 209 auxiliaires titularisés, 3.159 ouvriers et 2.000 autres travailleurs (personnel complémentaire et auxiliaire, ainsi que jeunes stagiaires).

§ 3. Les mesures légales visant à éliminer le chômage et à secourir les chômeurs.

20. Au cours des précédentes décennies, l'assistance aux chômeurs est apparue de plus en plus en Allemagne — nous y reviendrons en détail — comme *une tâche incombant aux pouvoirs publics*, en dernier lieu au Reich allemand et, lors de son instauration, la République fédérale d'Allemagne que l'article 20 de la loi fondamentale qualifie expressément d'Etat fédéral social, a intégralement repris cette tâche à son compte. En revanche, le rôle joué par les organismes et les services publics n'a cessé de perdre de son importance et, dans le domaine du placement, de l'orientation professionnelle et du placement des apprentis par exemple, il y a longtemps que les services privés, à quelques exceptions près, se sont vu interdire formellement toute activité².

21. Les *mesures* prises par les services publics en vue d'assurer la protection des chômeurs peuvent être classées en deux catégories principales : d'une part, les mesures relatives à la *sécurité financière* des travailleurs et de

1. Sur ce total, 260 emplois seront supprimés d'ici le 31 mars 1960.

2. Cf. § 35 de l'AVAVG. V. plus loin sous le n° 230.

leurs familles en cas de chômage, d'autre part, les mesures visant à *prévenir* le chômage et à *réintégrer* les chômeurs dans le processus du travail.

Au premier objectif répond essentiellement l'*assurance-chômage*, basée sur le principe de l'assurance qui, dans certaines conditions, assure aux chômeurs un droit légal à l'allocation de chômage et même dans certaines circonstances, à une indemnisation pour perte de salaire ainsi que la continuation de l'assurance-maladie et de l'assurance-accidents, et qui leur garantit le bénéfice de l'allocation pour enfants. Elle est complétée par l'*aide aux chômeurs* financée à l'aide de fonds du gouvernement fédéral et pour l'obtention de laquelle il existe également un droit légal; cette aide comporte également la continuation de l'assurance-maladie et de l'assurance-accidents ainsi que le bénéfice de l'allocation pour enfants. Ce n'est que lorsque ces deux moyens d'action ne peuvent entrer en jeu, c'est-à-dire lorsque les conditions légales ne sont pas remplies, que doivent intervenir les services communaux d'assistance publique et les secours privés.

23. Les mesures destinées à *prévenir* le chômage et à *réintégrer* les chômeurs dans le processus du travail comprennent en premier lieu *le placement*, *l'orientation professionnelle* et *le placement des apprentis* qui incombent à l'Office fédéral. Par ailleurs, certaines mesures particulières propres à faciliter le réemploi et la formation professionnelle, ainsi que les mesures de perfectionnement professionnel et enfin l'aide aux chômeurs sous forme de travaux d'intérêts collectifs répondent au même objectif.

24. Après avoir été tout d'abord soit négligées, soit plus ou moins bien assumées par des organismes privés ou par des communes, ces tâches importantes ont été confiées — sauf les mesures d'assistance incombant aux communes — à l'Office du Reich pour le placement et l'assurance-chômage en vertu de la loi du 16 juillet 1927 sur le placement et l'assurance-chômage (AVAVG). Après une période d'insécurité juridique consécutive à la guerre, elles ont été assumées intégralement par l'*Office fédéral pour le placement et l'assurance-chômage* institué en vertu de la loi du 10 mars 1952. Cet organisme de droit public étant ainsi l'organisme essentiel qui traite et solutionne les problèmes liés à la protection des chômeurs, il semble indiqué de donner tout d'abord, au chapitre suivant, un aperçu de l'organisation et des tâches de l'Office fédéral.

CHAPITRE II

L'OFFICE FEDERAL DU PLACEMENT ET DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

§ 1. Rôle de l'Office fédéral, sa situation juridique et son organisation.

25. L'Office fédéral du placement et de l'assurance-chômage (nommé ci-après Office fédéral) a été substitué en vertu de la loi du 10 mars 1952

(BGBl. I, 123) à l'ancien Office du Reich en tant qu'organisme chargé de l'assurance-chômage, du placement et de l'orientation professionnelle. Son rôle consiste à distribuer aux chômeurs les secours publics. Certaines autres fonctions peuvent lui être également déléguées, les unes en tant que tâches relevant de l'autonomie administrative, les autres en tant que tâches étatiques dans le cadre du champ d'action assigné par délégation de pouvoirs¹. Conformément au § 38, l'Office fédéral doit, dans le cadre de la politique économique et de l'emploi du gouvernement fédéral, s'employer à prévenir ou à pallier le chômage et la pénurie de main-d'œuvre. Conformément au § 202, alinéa 1, il doit observer et étudier la situation et l'évolution du marché du travail dans son ensemble et dans les différentes branches de l'économie, professions et secteurs. De plus il doit, conformément au § 202, alinéa 2, publier régulièrement un rapport sur la situation de l'emploi et du chômage, sur le placement, la fourniture d'emplois, l'orientation professionnelle et le placement des apprentis ainsi que sur l'assurance-chômage et sur l'aide aux chômeurs.

A l'aide des documents relevant de sa compétence, il doit compiler et publier des statistiques nécessaires à cet effet. Pour réaliser les tâches qui lui incombent dans le domaine du placement, de l'orientation professionnelle et du placement des apprentis, il peut, conformément au § 207, alinéa 5, être également chargé de procéder à des recensements statistiques s'adressant à des personnes ou services en dehors de son ressort². Dans l'ensemble, les attributions de l'Office fédéral recouvrent celles de l'ancien Office du Reich pour le placement et l'assurance-chômage.

26. L'Office fédéral est un *organisme de droit public relevant directement de la Fédération* au sens de l'article 87, alinéa 2, de la loi fondamentale ; cette disposition stipule que ce statut juridique est conféré aux organismes d'assurance sociale dont le ressort dépasse le territoire d'un Land. *En tant qu'organisme de droit public*, l'Office fédéral constitue une *personne juridique*. Il est le créancier direct des cotisations à verser et le débiteur des prestations à consentir en vertu de la loi. Conformément au § 203, le patrimoine de l'Office fédéral est exonéré des impôts et taxes de la Fédération des Länder et des communes, dans la même mesure que le patrimoine des autres organismes d'assurance légaux.

27. Les multiples tâches qui incombent à l'Office fédéral ne pouvant être assumées par un organe unique, la loi prévoit une certaine *décentralisation*. L'Office fédéral se subdivise en un *service central*, en *offices du*

1. V. à ce sujet GOTZEN in *Arbeit und Sozialpolitik*, 1952, n° 7, p. 1 ; SCHEUBLE in *Arbeitsamt*, 1953, p. 117.

V. également la résolution du Bundestag lors de la promulgation de la loi ci-dessus mentionnée, *bulletin du Bundestag*, n° 2386 du 21 juin 1954. Cf. aussi la possibilité, créée par la seconde loi du 7 décembre 1959 modifiant la loi sur le placement des travailleurs et l'assurance-chômage, de confier d'autres missions à l'Office fédéral.

2. Pour l'essentiel, la loi du 3 septembre 1953 (BGBl. I, 1314) sur les statistiques à l'usage du gouvernement fédéral s'applique par analogie à ces recensements, à l'exception des §§ 14 et 15.

travail de Land et en *bureaux de la main-d'œuvre*. Ces services *dépendent* toutefois de l'Office fédéral et ne constituent pas des autorités autonomes. Conformément à la loi fédérale du 29 novembre 1951 (BGBl, I, 919) sur le siège de l'Office fédéral, le *service central* a son siège à Nuremberg. Lui sont directement subordonnés : le Service central du placement à Francfort sur-Main, l'École d'administration de l'Office fédéral à Lauf près de Nuremberg et le Service de prévoyance de l'Office fédéral à Nuremberg. Le service central est chargé de trois tâches. Premièrement, il centralise toutes les demandes d'emplois de direction, ainsi que les offres d'emplois de ce genre. Il est devenu en outre un centre de contact important entre la République fédérale et le monde tout entier. Plusieurs conventions internationales, qui visent à la libre circulation de la main-d'œuvre sur le marché européen du travail, lui assignent expressément le rôle d'office de placement pour la République fédérale. La troisième tâche du service central est constituée par le placement du personnel de direction et du personnel qualifié dans l'industrie hôtelière internationale. Au cours des cinq premières années, 95.000 personnes en quête d'emploi ont fait appel à ce service.

28. La *répartition territoriale* des offices du travail de Land et des Services de la main-d'œuvre s'effectue en fonction du § 7, phrases 1 et 2, par décision du conseil d'administration, sur la base de considérations économiques et en accord avec les autorités suprêmes des Länder intéressés. Actuellement, il existe 13 offices du travail de Land groupant un total de 209 bureaux de la main-d'œuvre ainsi que 650 agences¹. Avec ses 56 bureaux de la main-d'œuvre, le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie constitue la circonscription la plus importante. Dans le Land Rhénanie du Nord-Westphalie, une agence particulière a été aménagée pour l'industrie minière dans les locaux du service de la main-d'œuvre de Recklinghausen.

§ 2. *Les organismes de l'Office fédéral et leurs fonctions.*

29. Les *organismes* de l'Office fédéral sont, conformément au § 3 : les comités administratifs des bureaux de main-d'œuvre, les comités administratifs des offices du travail de Land, le comité de direction et le conseil administratif de l'Office fédéral. Les droits et obligations de ces organismes sont définis par la loi et par les statuts de l'Office fédéral².

30. Les *comités administratifs des bureaux de main-d'œuvre* et les *offices du travail de Land* doivent assurer, dans leur domaine respectif, les fonctions d'administrations autonomes. A cet égard, ils sont liés par les décisions du comité administratif de l'office du travail de Land ou du conseil administratif de l'Office fédéral.

1. SCHIECKEL, commentaire de l'AVAVG, § 2, note 2.

2. En ce qui concerne les statuts, v. plus loin sous les nos 53 et 54.

31. *Les comités administratifs des bureaux de main-d'œuvre* sont notamment qualifiés pour élire le président et son suppléant (§ 10, alinéa 1), pour établir le budget du bureau (§ 30, alinéa 1), pour approuver les dépenses excédentaires (§ 31), et pour constituer les sous-comités (§ 3, alinéa 3). De plus, ils doivent être entendus lors de la nomination du directeur du bureau de main-d'œuvre (§ 27, alinéa 3).

32. Les fonctions des *comités administratifs des offices du travail de Land* sont essentiellement les suivants : fixer le nombre des membres du comité administratif des bureaux de main-d'œuvre (§ 4, alinéa 2) ; élire le président du comité administratif et son suppléant (§ 10, alinéa 1) ; désigner les membres des comités administratifs des bureaux de main-d'œuvre (§ 13, alinéa 2) ; établir le budget de l'office du travail de Land (§ 30, alinéa 2) ; approuver les dépenses excédentaires (§ 31) et constituer les sous-comités (§ 3, alinéa 3). Ces comités doivent également participer à la nomination du président de l'office du travail de Land (§ 27, alinéa 2) et des directeurs des bureaux de main-d'œuvre (§ 27, alinéa 3). Ils décident conjointement dans quels cas le refus ou la suspension de l'allocation de chômage à la suite de grèves ou de lock-outs constitue une rigueur injustifiée (lorsque la grève a lieu à l'intérieur de leur circonscription¹). Dans les cas de licenciements massifs, ils doivent, conformément au § 18 de la loi sur les tribunaux du travail, déléguer des représentants au sein du comité chargé de statuer sur la validité de tels licenciements.

33. An *conseil administratif* de l'Office fédéral, il incombe notamment d'élire le président du conseil administratif et son suppléant (§ 10), de fixer le nombre des membres des comités administratifs (§ 4, alinéa 2), de délimiter les circonstances des offices du travail de Land (§ 7), de promulguer les statuts (§§ 7, 29) et le règlement intérieur (§ 26), d'établir le budget général (§§ 7, 30), de contrôler les bilans (§§ 7, 32), d'approuver le rapport d'activité (§ 34, alinéa 2), de constituer les comités (§ 3), de contribuer à résoudre les problèmes de l'assurance-chômage (§ 11), d'édicter des dispositions concernant la procédure relative aux secours pour chômage partiel (§ 119), ainsi que de multiples autres tâches.

34. Le *Comité de direction* de l'Office fédéral constitue l'organe exécutif de ce dernier. Il représente l'Office judiciairement et extra-judiciairement et fait fonction de mandataire légal. De plus, il lui incombe d'élire le président du Comité de direction et son suppléant (§ 10), de nommer les membres des comités administratifs des offices du travail de Land (§ 13), de faire établir des directives par son président (§ 6), de statuer dans les cas de litige portant sur les décisions prises par les comités administratifs des offices du travail de Land (§ 20), de nommer les directeurs des bureaux de main-d'œuvre (§ 27), de nommer et de révoquer les fonctionnaires

1. Dans le cas contraire, la décision appartient au Conseil administratif. Ce dernier peut d'ailleurs, à tout moment, prendre une décision de son propre chef (§ 84, al. 4) ; V. aussi les n^{os} 21 et s.

(§ 28), d'approuver le budget des offices du travail de Land et d'établir le budget général de l'Office fédéral (§ 30), d'approuver les dépenses excédentaires des offices du travail de Land (§ 31), de vérifier les bilans (§ 32), de présenter le rapport d'activité (§ 34) et de constituer les comités (§ 3).

35. Les organismes de l'Office fédéral doivent se faire les interprètes de la *volonté des partenaires sociaux*. Etant donné cependant que les fonctions exercées par l'Office fédéral ont à la fois, dans une large mesure, un *caractère de souveraineté*, de législateur a veillé à ce que les organismes ne se composent pas uniquement de représentants des employeurs et des travailleurs. Il y a également associé les collectivités publiques. En vertu du § 9, les organismes de l'Office fédéral se composent donc à égalité, à savoir par tiers, de représentants des travailleurs, des employeurs et des collectivités publiques. Ce n'est que lorsqu'il s'agit de régler des questions ayant trait à l'assurance-chômage que les représentants des collectivités publiques au sein de ces organismes s'abstiennent d'intervenir (§ 11)¹. Le nombre des membres varie selon les collèges.

36. Le *Comité de direction* de l'Office fédéral se compose de 3 membres, le *conseil administratif* de 13 membres de chaque groupe (collectivités publiques, employeurs, salariés)². Le nombre des membres des *comités administratifs des bureaux de main-d'œuvre* est fixé par le comité administratif de l'office du travail de Land compétent, celui des membres des comités administratifs des *offices du travail de Land* par le conseil administratif. La *durée du mandat* des membres des organismes est respectivement de 4 ans (§ 8).

37. Contrairement à l'usage en matière d'assurance sociale³, les syndicats et les associations patronales ne disposent pas d'un droit de vote direct en ce qui concerne leurs délégués, mais uniquement d'un *droit de proposition*. Ce droit de proposition est dévolu aux syndicats et associations patronales essentiellement qualifiés pour représenter les intérêts des travailleurs et des employeurs. La loi ne précise pas quels organismes remplissent ces conditions. Il faut donc supposer que c'est au service investi du pouvoir de nomination qu'il incombe de trancher cette question⁴.

38. *Les représentants des collectivités publiques* au sein du comité administratif d'un *bureau de la main-d'œuvre* ne peuvent être que les représentants de communes et d'associations communales dont la circonscription fait partie de celle du bureau de la main-d'œuvre. Ils sont désignés par les communes et proposés par l'organisme commun de contrôle communal.

1. Ces observations ne valent que pour l'assurance chômage proprement dite, et pour l'aide aux chômeurs. Pour de plus amples détails, v. HERSCGEL *Zum Begriff der Arbeitslosenversicherung* (« De la notion d'assurance chômage ») *Bundesarbeitsblatt*, 1959, p. 77 et s.

2. Les membres du Conseil administratif ne peuvent être en même temps membres du Comité de direction (§ 9, al. 2).

3. V. §§ 13 et s., *Reichsversicherungsordnung*.

4. En ce sens KREBS, *AVAVG*, § 12, note 5, SCHIECKELS, § 12, note 1, laissent la question en suspens.

Si les communes s'accordent sur une proposition, l'organisme commun de contrôle communal est lié par cette proposition. Si un tel organisme n'existe pas et si les organismes de contrôle communal intéressés ne s'accordent pas, le droit de proposition revient à l'organisme suprême du Land ou à un service de son choix (§ 12, alinéa 3).

39. Les représentants des collectivités publiques au sein du comité administratif de l'*office du travail de Land* sont proposés par l'organisme suprême du Land. A cet égard, outre les représentants du Land, il convient également d'assurer la représentation des communes et associations communales dont la circonscription fait partie de celle de l'Office du travail de Land. Si la circonscription d'un Office du travail de Land fait partie du territoire de plusieurs Länder et si ceux-ci ne s'accordent pas sur la proposition, le ministre fédéral du travail et des affaires sociales tranche le litige. Avant de statuer, celui-ci doit entendre les organismes suprêmes de Land intéressés (§ 12, alinéa 4).

40. Les représentants des collectivités publiques au sein du *Comité de direction* sont proposés, à raison d'un membre respectivement, par le gouvernement fédéral, le conseil fédéral et les associations centrales des collectivités communales dotées de l'autonomie administrative (§ 12, alinéa 5)

41. Les représentants des collectivités publiques au sein du *conseil administratif* sont proposés à raison de 5 membres respectivement, par le gouvernement fédéral et le conseil fédéral et, à raison de 3 membres, par les associations centrales des collectivités communales dotées de l'autonomie administrative (§ 12, alinéa 6).

42. La *nomination* des membres des comités administratifs des bureaux de la main-d'œuvre incombe au conseil administratif de l'Office du travail de Land, celle des membres des comités administratifs des Offices du travail de Land au Comité de direction de l'Office fédéral et celle des membres du Comité de direction et du conseil administratif au ministre fédéral du travail et des affaires sociales. L'organisme investi du pouvoir de nomination est cependant lié par la liste de propositions qui lui est présentée. En ce qui concerne les nominations, l'ordre des noms figurant sur chaque liste de propositions est déterminant. Du fait de ces sujétions, les nominations ont une signification surtout formelle. Lorsque plusieurs listes de propositions sont présentées, les sièges doivent être distribués proportionnellement en tenant compte toutefois équitablement des minorités (§ 13). La loi ne précise cependant pas quelle procédure il convient d'appliquer lorsque le nombre des listes de proposition dépasse celui des sièges à pourvoir. Ne pouvant être nommés que les ressortissants allemands au sens de l'article 116, alinéa 1 de la loi fondamentale¹ qui remplissent les

1. « Est Allemand tout individu possédant la nationalité allemande ou tout réfugié ou expulsé faisant partie du peuple allemand, ou son conjoint ou ses descendants, ayant trouvé asile sur le territoire du Reich allemand tel qu'il existait au 31 décembre 1937 ».

conditions d'éligibilité à la Diète fédérale. Ils doivent avoir leur domicile ou leur emploi depuis 6 mois au moins dans la circonscription relevant de la compétence de l'organisme en question. Les représentants des travailleurs doivent travailler régulièrement à titre de salariés ou être désignés par un syndicat ; les représentants des employeurs doivent employer régulièrement un salarié au moins ou être désignés par un syndicat patronal. Les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Office fédéral ne peuvent faire l'objet d'une telle nomination (§ 14).

43. Les membres ne remplissant plus l'une des conditions requises pour leur nomination ou ayant gravement manqué à leur devoir, peuvent être *révoqués* par l'organisme investi du pouvoir de nomination. Sur la requête de l'organisme en faisant la proposition, les représentants des collectivités publiques peuvent être révoqués à tout moment (§ 16). Tout membre révoqué cesse définitivement d'appartenir à l'organisme intéressé. Les membres des organismes sont à tout moment habilités à *résilier* leurs fonctions puisque, contrairement à certaines charges honorifiques comme celle de juré ou de juge du travail, il n'y a pas obligation de les assumer.

Conformément au § 10, les organismes élisent pour une durée d'un an, parmi les délégués des travailleurs et des employeurs qui les composent — et non parmi les représentants des collectivités publiques — un *président* et un suppléant n'appartenant pas au même groupe. Tous deux sont choisis alternativement chaque année au sein des deux groupes.

44. Les organismes sont *convoqués* selon les besoins par leurs présidents. Ils le sont obligatoirement lorsqu'un tiers de leurs membres l'exige (§ 18). Ils *délibèrent de plein droit* lorsque plus de la moitié de leurs membres sont présents. Lorsque le quorum n'est pas atteint, le président peut décider que la délibération aura lieu sur l'objet du vote au cours de la séance suivante, même en l'absence de la majorité des membres. L'ordre de convocation doit spécifier dans ce cas que les décisions seront votées même en l'absence de la majorité. Les *décisions* sont prises conformément au § 19 à la majorité des voix exprimées.

45. Les décisions contraires aux lois ou aux statuts prises par le comité administratif d'un bureau de la main-d'œuvre ou par un Office du travail de Land doivent être contestées par le président de l'Office du travail de Land ou par le Président de l'Office fédéral. Si la décision incriminée n'est pas modifiée, il appartient au comité administratif de l'Office du travail de Land ou au Comité de direction de l'Office fédéral de prendre une décision. Lorsqu'une décision du Comité de direction constitue une infraction à la loi ou aux statuts, elle doit être contestée par le président de l'Office fédéral. Si le Comité de direction ne modifie pas la décision incriminée, il appartient au conseil administratif de statuer. Toute contestation suspend l'exécution de la décision incriminée. Le président de l'Office fédéral peut cependant en décider l'exécution immédiate s'il le juge nécessaire pour la bonne marche des affaires (§ 20).

46. Conformément au § 21, les membres des organismes *répondent* vis-à-vis de l'Office fédéral de la bonne et honnête gestion des affaires, ainsi qu'un tuteur vis-à-vis de son pupille. Il existe ainsi, au sens du droit civil, une obligation de dédommagement en cas de tort causé intentionnellement ou par négligence. La *faute* en est toujours la condition indispensable ; celle-ci doit, le cas échéant, être prouvée par l'Office fédéral.

47. Si l'exécution régulière des tâches du comité administratif d'un bureau de la main-d'œuvre n'est pas assurée, le Comité de direction peut, sur la requête du comité administratif de l'office du travail de Land, assumer lui-même les pouvoirs de ce comité administratif ou les déléguer à un autre service. Si le comité administratif d'un Office de travail de Land se trouve dans le même cas, le conseil administratif peut, sur la requête du Comité de direction, en déléguer les pouvoirs à ce dernier ou à un autre service. Si l'exécution régulière des tâches du Comité de direction n'est pas assurée, le conseil administratif peut demander la révocation de ce dernier auprès du ministre fédéral du travail (§ 22). Ces dispositions visent à permettre que les organismes qui n'assurent pas leurs fonctions normalement soient éliminés et remplacés par d'autres services.

§ 3. Les fonctionnaires, employés et ouvriers de l'Office fédéral.

48. Le personnel de l'Office fédéral comprend des fonctionnaires, des employés et des ouvriers. En règle générale, la gestion de l'Office fédéral est assurée par un personnel engagé sur la base de contrats de service de droit privé. Les dispositions applicables à ce personnel sont celles énoncées notamment aux § 611 et suivants du BGB concernant les contrats de service ainsi que les barèmes de salaires A et B applicables aux membres du personnel des services publics (TO. A et TO. B) et les dispositions du règlement général des services publics. Conformément aux prescriptions de l'alinéa 4 de l'article 33 de la loi fondamentale¹, les postes de *fonctionnaires* ne doivent être prévus que dans la mesure où ils sont requis pour l'exécution de tâches ressortissant à l'exercice de la puissance publique. Il s'agit là de fonctions découlant du droit de réglementation de l'Etat et qui ne font pas partie des tâches d'administration autonome de l'Office fédéral. Conformément aux dispositions du premier alinéa du § 25, les fonctionnaires de l'Office fédéral sont des fonctionnaires fédéraux indirects, car ils ne sont pas au service direct du Bund, du fait qu'ils exercent leur activité dans un organisme de droit public soumis directement au Bund. Ils tombent sous le coup des dispositions légales relatives aux fonctionnaires de la République fédérale. Sont notamment fonctionnaires les directeurs, les chefs de service et les rédacteurs des Offices du travail des Länder ainsi

1. L'article 33, alinéa 4, de la loi fondamentale dispose : « l'exercice de prérogatives de puissance publique à titre de fonction permanente doit, en règle générale, être confié à des membres du service public liés aux collectivités publiques par un rapport de service et de dévouement de droit public ».

que le président, les directeurs généraux et de nombreux agents techniques de l'Office fédéral¹.

49. La *direction* des affaires de l'Office fédéral repose, conformément au § 6, entre les mains de son *président* qui n'est cependant pas son représentant légal².

De même que son suppléant permanent, il est nommé sur la proposition du gouvernement fédéral par le président de la République qui l'engage en qualité de fonctionnaire. Le gouvernement fédéral doit consulter préalablement le Conseil administratif de l'avis duquel il ne peut s'écarter que pour des raisons impérieuses.

50. Les *présidents des offices du travail de Land* et leurs suppléants permanents sont également nommés sur la proposition du gouvernement fédéral par le Président de la République qui les engage en qualité de fonctionnaires. Le Conseil administratif et les gouvernements de Land intéressés doivent être préalablement consultés. Le gouvernement fédéral doit se conformer à l'avis du Conseil administratif sauf pour des raisons impérieuses.

51. La *nomination des directeurs des bureaux de main-d'œuvre* incombe au comité de la direction de l'Office fédéral qui doit préalablement consulter le Comité administratif de l'Office du travail de Land. Ils sont également engagés en qualité de fonctionnaires (§ 27).

52. Les autres fonctionnaires sont nommés par le *Comité de direction* qui peut déléguer ses fonctions au président de l'Office fédéral ou aux présidents des Offices du travail de Land. Ceci a été pratiqué dans une très large mesure³.

§ 4. *Les statuts de l'Office fédéral.*

53. Le § 29 de la loi du 10 mars 1952 portant création d'un Office fédéral prévoyait déjà la promulgation par le conseil administratif d'un *statut* de l'Office fédéral requérant l'approbation du ministre fédéral du travail. Cette disposition a été reprise au § 29 de la loi du 3 avril 1957. En vertu de cette loi, le conseil administratif a, le 24 juin 1953, adopté un statut avec

1. Pour plus amples détails, cf. les principes prévalant pour la fixation des postes de fonctionnaires de l'Office fédéral conformément au § 24, al. 2, de l'AVAVG (décision n° 447 du Conseil administratif).

2. C'est plutôt le comité de direction, cf. le point 34 ci-dessus. Pour plus amples détails, se reporter aux directives énoncées le 17 septembre 1952 par le comité de direction au sujet de la gestion des affaires par le président de l'Office fédéral dans le texte établi le 9 mai 1955. En vertu de l'article 4 de ses statuts l'Office général a délégué son mandat pour la gestion des affaires courantes au président de l'Office fédéral, aux présidents des offices du travail de Land et aux directeurs des bureaux de main-d'œuvre, dans le cadre de leurs compétences respectives.

3. Cf. les directives du comité de direction au sujet de la gestion des affaires par le président, § 15. Le comité de direction ne se réserve que la nomination des fonctionnaires supérieurs.

l'assentiment du ministre fédéral. Ce statut a été modifié sur divers points le 9 décembre 1955¹.

54. En dehors de la législation, ce statut constitue le fondement juridique principal pour la gestion de l'Office fédéral. Il règle entre autres dans les détails l'institution de Comités par le conseil administratif (art. 1), les décisions du conseil administratif concernant la création et le siège des Offices du travail de Land et des bureaux de la main-d'œuvre (art. 2), le transfert de la représentation légale de l'Office fédéral pour l'expédition des affaires courantes, du Comité de direction au président de l'Office fédéral, aux présidents des Offices du travail de Land et aux directeurs des bureaux de la main-d'œuvre dans le cadre de leurs compétences respectives (art. 4 et 5) ; il règle la compétence des Comités administratifs (art. 6), la compétence judiciaire générale de l'Office fédéral (Nuremberg, art. 13), l'emploi de l'aigle fédéral comme sceau (art. 14), institue un bulletin de publication (art. 15)² et fixe enfin le montant de l'indemnité des membres des divers organismes (art. 16).

§ 5. *Le financement et la gestion des fonds de l'Office fédéral.*

55. Les fonds considérables nécessaires à l'Office fédéral pour exercer ses fonctions légales sont financés essentiellement, conformément au § 157, par les *cotisations versées au titre de l'assurance-chômage* par les *employeurs et les travailleurs*. Parmi les tâches que l'Office fédéral doit financer à l'aide des cotisations d'assurance, figurent non seulement l'assurance-chômage, y compris l'indemnisation pour perte de salaire, l'assurance-maladie et l'assurance-accidents des chômeurs *dans le cadre des dommages-intérêts*, mais aussi le placement et l'orientation professionnelle, y compris le placement des apprentis ainsi que les mesures propres à faciliter le réemploi, les mesures relatives à la formation professionnelle et l'encouragement à l'exécution de travaux d'urgence. Par contre, c'est le gouvernement fédéral qui, conformément au § 1, supporte les frais de l'aide aux chômeurs³. Les dépenses administratives que l'Office fédéral doit assumer pour la mise en œuvre de l'aide aux chômeurs lui sont remboursées par le gouvernement fédéral sur la base d'un forfait convenu entre le gouvernement fédéral et l'Office fédéral. Sont également remboursées à l'Office par le gouvernement fédéral⁴ les dépenses imputables à l'assurance accidents

1. Publié dans le *Bundesanzeiger*, n° 153 du 12 août 1953 et le n° 35 du 18 février 1956 = BArbBL, 53, 542, et 56, 131.

2. Les « Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt » (ANBA), constituent l'organe officiel de publication de l'Office fédéral.

3. V. à ce sujet les points 186 et s.

4. Par contre, c'est l'Office fédéral (§ 112) qui a le choix des cotisations d'assurance accidents des chômeurs bénéficiant des prestations de l'assurance chômage. Dans la mesure où l'Office fédéral ne peut couvrir ses dépenses à l'aide des cotisations et des réserves, le gouvernement fédéral lui accorde les subventions nécessaires en vertu de l'article 120 de la loi fondamentale. Celle-ci stipule que le gouvernement fédéral prend à sa charge les subventions à la charge de l'assurance sociale, y compris l'assurance chômage et l'aide aux chômeurs. Cf. § 168.

dans le cadre de l'aide aux chômeurs ainsi que certaines dépenses afférentes au financement du réemploi et de la formation professionnelle ainsi que les fonds nécessaires à la mise en œuvre de certaines mesures de formation professionnelle (§ 130 à 133, 135 à 140) en faveur des bénéficiaires de secours au titre de l'aide aux chômeurs.

56. Conformément au § 158, les cotisations à l'assurance-chômage sont supportées *par moitié* par les assurés et leurs employeurs. Toutefois, pour les assurés dont la rémunération régulière n'excède pas 65 DM par mois ou 15 DM par semaine, l'employeur supporte la cotisation à lui seul. Il existe une particularité importante en ce qui concerne les *mineurs* qui versent des cotisations au titre de l'assurance-pension des mineurs. Bien qu'ils bénéficient de la protection de l'assurance-chômage, ils ne versent plus de cotisations à un titre en vertu du § 16, alinéa 2, toujours en vigueur, du décret du 4 octobre 1942 (BGBl, I, 569) sur le nouveau régime de l'assurance-pension des mineurs¹.

57. Dans la mesure où les assurés sont obligatoirement assurés contre la maladie ils doivent, conformément au § 160, alinéa 1, effectuer à la caisse de maladie compétente le *versement* des cotisations *en un seul montant* avec les cotisations de l'assurance-maladie et de l'assurance-pension. Si l'assuré n'est pas affilié à l'assurance-maladie obligatoire il doit verser ses cotisations à la caisse de maladie dont il relèverait s'il était obligatoirement assuré compte non tenu de son affiliation à une caisse subsidiaire.

58. Le ministre fédéral du travail et des affaires sociales² règle dans les détails la *procédure d'encaissement* et de *versement* des cotisations ainsi que leur gestion et décompte par les services de recouvrement, c'est-à-dire les caisses de maladie. En principe, c'est l'employeur qui est redevable des cotisations à l'Office fédéral. Il retient la part du salarié sur son salaire et la vire avec la sienne à la caisse de maladie. Les services d'encaissement doivent vérifier si les cotisations à l'assurance-chômage sont virées en temps voulu et intégralement. L'Office fédéral a le droit et le devoir de vérifier l'encaissement et le versement des cotisations auprès des services d'encaissement. De leur côté, les organismes de contrôle des services d'encaissement doivent veiller à ce que ces derniers s'acquittent régulièrement de leurs fonctions en ce qui concerne les cotisations à l'assurance-chômage. Toute réclamation importante doit être adressée à l'Office du travail de Land compétent (§ 163). En remboursement des frais imputables à l'encaissement des cotisations et au versement des montants correspondants à l'Office fédéral ainsi qu'aux interventions nécessaires pour obtenir le versement des cotisations, les services d'encaissement perçoivent une

1. V. aussi le n° 111 en ce qui concerne la réglementation spéciale relative aux *soldats* v. p. 158, 3^e al., en corrélation avec le § 65 al. 2, ainsi que SCHIECKEL, *op. cit.*, § 157, remarque 1 et § 10, al. 5 de la loi sur l'aptitude à l'exercice du métier militaire du 20 janvier 1956 (BGBl. I, 13).

2. V. 2^e ordonnance du BVA relative à l'application de l'AVAVG du 25 juillet 1958 (BGBl. I, 766 = BArbBl. 57, 497).

rémunération dont le montant est fixé par le ministre fédéral du travail et des affaires sociales¹. En conséquence, les caisses locales de maladie, les caisses de maladie corporatives, les caisses subsidiaires, les caisses de maladie maritimes et l'Office de l'assurance maladie de Berlin perçoivent 1%, les caisses de maladie des associations 4% et les caisses de maladie d'entreprise 0,2% des cotisations décomptées.

59. Le *taux de cotisation* qui était originellement de 4%² s'élève maintenant, conformément au § 164, à 2% du salaire. Il est en principe fonction du salaire de base (rémunération effective, échelon de salaire, catégorie d'affiliation) qui, d'après le code d'assurance du Reich, sert de base à la fixation des cotisations à l'assurance maladie. Dans certains cas particuliers, il est calculé sur la base applicable pour la fixation des cotisations à l'assurance-pension. Le montant sur la base duquel est fixée la cotisation ne doit pas excéder 750 DM par mois (175 DM par semaine ou 25 DM par jour). Pour le prélèvement des cotisations, la semaine est fixée à 7 jours, le mois à 30 jours et l'année à 360 jours, conformément à l'usage en vigueur en matière d'assurances sociale.

60. Conformément au § 169, l'Office fédéral est tenu de *rembourser* sur demande les cotisations versées *par erreur* dans la mesure où il n'a pas été accordé de prestations à l'ayant droit sur la base de telles cotisations. Est habilité à réclamer le remboursement celui qui a payé les cotisations. Le remboursement est effectué par le bureau de la main-d'œuvre dans la circonscription duquel le service d'encaissement a son siège. Le droit au remboursement se prescrit 6 mois après l'expiration de l'année civile au cours de laquelle les cotisations ont été versées³.

61. En ce qui concerne *l'utilisation des fonds* de l'Office fédéral, le § 165 stipule qu'ils ne peuvent être utilisés qu'aux fins prévues ou admises par la loi. Cette disposition vise à empêcher l'utilisation des fonds de l'Office fédéral à des fins étrangères ou contraires à leur destination.

62. L'Office fédéral est tenu de transférer l'excédent des recettes sur les dépenses à un *fonds de réserve* placé à intérêts. Etant donné que dans l'assurance-chômage les risques sont, même en temps normal, sujets à de fortes fluctuations, le législateur s'est abstenu *a priori* de fixer le plafond de cette réserve. En vertu du § 166, alinéa 2, le conseil administratif a promulgué des directives particulières quant au placement des réserves et à la gestion des autres éléments d'actif⁴.

1. Cf. l'ordonnance du 29 octobre 1955, BArbBL. 55, 987.

2. Le 1^{er} avril 1955, il a été abaissé à 3% et le 1^{er} mars 1957 à 2%.

3. Cf. à ce sujet la circulaire 200/57 du président de l'Office fédéral dans le texte établi dans la circulaire 312/57 relative au remboursement de cotisations versées par erreur (*Bulletin officiel de l'Office fédéral*, 1957, 563).

4. Directives du 6 juillet 1955 — 12 février 1957 — BArbBL. 57, 339 ; v. également § 20 des directives relatives à la gestion des affaires par le président de l'Office fédéral.

Début avril 1959, le Conseil administratif a adopté de nouvelles directives d'après lesquelles les fonds de l'Office fédéral devront être placés de façon à porter intérêt

§ 6. — *La gestion budgétaire de l'Office fédéral*

63. Les §§ 30 à 33 prévoient une gestion budgétaire spéciale pour l'Office fédéral et ses services, les Offices du travail de Land et les Bureaux de la main-d'œuvre.

64. Le *budget du Bureau de la main-d'œuvre*, qui indique les besoins financiers probables (évalués) au regard des dépenses prévisibles et nécessaires dans le ressort du bureau, est établi par son Comité administratif. Ce budget requiert l'approbation du Comité administratif de l'Office du travail de Land.

65. Le *budget de l'Office du travail de Land*, qui comprend à la fois son propre budget et ceux des Bureaux de main-d'œuvre de sa circonscription, est établi par le Comité administratif de l'Office du travail de Land. Ce budget requiert l'approbation du Comité de direction.

66. Le *budget global de l'Office fédéral* est établi par le Comité de direction. Il est vérifié par le conseil administratif. Le budget global requiert l'approbation du gouvernement fédéral (§ 30).

67. Vu l'impossibilité de prévoir en général les fonds nécessaires à l'assurance-chômage, ceux-ci étant fonction de l'ampleur du chômage, les Comités administratifs ainsi que le conseil administratif peuvent, conformément au § 31, approuver certaines *dépenses excédentaires* pour faire face à des événements imprévus. L'octroi de ces fonds est subordonné au consentement ou à l'approbation du service qui, conformément au § 30, est qualifié pour donner son consentement ou son approbation en matière de budget. Si ce consentement ne peut être obtenu avant que les dépenses ne soient effectuées, il devra être sollicité sans délai.

68. *L'exercice financier* de l'Office fédéral correspond à l'exercice fédéral il couvre donc la période allant du 1^{er} avril au 31 mars¹.

69. Les registres de comptes et de caisse de tous les services ayant leur propre comptabilité doivent être arrêtés chaque année en application de la réglementation sur la reddition des comptes et la gestion de caisse. La clôture des comptes est vérifiée par le Comité de direction et approuvée par le Comité administratif (§ 32). Ce dernier assume ainsi la responsabilité de leur exactitude et décharge le Comité de direction ainsi que le président à qui revient la gestion des affaires conformément au § 6.

compte tenu des principes de sécurité et de liquidité permettant à l'Office de jouer son rôle sur le marché du travail. Ces directives prévoient notamment qu'un montant prélevé sur les réserves et correspondant pour le moins au paiement de l'allocation-chômage à 200.000 chômeurs pendant 12 mois, sera placé de telle façon qu'en cas de besoin il puisse aisément être transformé en fonds liquides. Ces directives doivent encore être autorisées par le ministre du Travail et des Affaires sociales, de la République fédérale (situation mai 1959).

1. § 2 Reichshaushaltsordnung du 31 décembre 1922, RGBl. 1923, 11, 17.

70. La gestion budgétaire et économique de l'Office fédéral, autrement dit l'ensemble de la gestion des affaires, est vérifiée par la *Cour fédérale des comptes* (§ 33). Cette vérification n'est pas seulement, comme dans l'ancienne législation, une simple prérogative de la Cour des comptes, mais une obligation. Celle-ci s'étend non seulement à la vérification formelle des comptes, mais aussi à la gestion économique et à l'opportunité des dépenses¹.

§ 7. — *Le contrôle de l'Office fédéral*

71. Le *contrôle* de l'Office fédéral est exercé conformément au § 34, alinéa 1^{er}, par le ministre fédéral du Travail et des Affaires sociales. Il consiste à vérifier si la loi et les statuts sont respectés ainsi que l'ensemble de la gestion des affaires². De plus, il incombe au ministre fédéral de *promulguer certaines dispositions* touchant, par exemple, la formation préliminaire, la carrière, l'engagement, l'affectation et l'avancement des fonctionnaires conformément au § 25 ainsi que la réglementation détaillée du permis de travail délivré aux étrangers conformément au § 43 et l'octroi de certaines dérogations (aux statuts par ex. : conformément au § 29). Il *nomme* en outre les membres du Comité de direction et du conseil administratif de l'Office fédéral (§ 13, alinéa 1^{er}) et peut prendre des décisions sur certains problèmes particuliers. Si l'Office fédéral estime injustifiée une décision prise par l'organisme de contrôle, il a le droit de formuler des représentations et, le cas échéant, de demander son annulation en déposant une *plainte* auprès du tribunal social, conformément au § 54, alinéa 3, de la loi sur les tribunaux sociaux.

72. Afin de donner au ministre fédéral du Travail et des Affaires sociales un aperçu de la gestion des affaires de l'Office fédéral et, le cas échéant, de lui permettre d'intervenir, le Comité de direction doit soumettre un *rapport d'activité* annuel approuvé par le conseil administratif (§ 34, alinéa 2).

1. KREBS, AVAVG, § 33, note 1.

2. Le texte de loi est équivoque. Il y est dit : « Il (le contrôle) consiste à vérifier si la loi et les statuts sont respectés ». Il faut manifestement entendre par là que le contrôle porté également sur ces points. En ce sens KREBS, AVAVG, § 34, note 1 ; SCHIECKEL, AVAVG, § 34, note 2, auteurs cités : HENKELMANN, AVAVG, § 34 note a) et Berndt-DRAEGER, AVAVF, § 34, note 1.

DEUXIÈME PARTIE

SOUCI DU BIEN-ÊTRE MATÉRIEL DES CHOMEURS

CHAPITRE PREMIER

APERÇU HISTORIQUE¹

73. Le chômage est apparu en Allemagne pour la première fois en tant que phénomène de politique du travail et de politique sociale, lors de l'industrialisation croissante survenue dans la deuxième moitié du siècle passé. Au cours des décennies, il a pris une ampleur considérable. Lujo Brentano² a le premier reconnu que toutes les mesures visant à assurer l'existence du travailleur resteraient vaines si celui-ci n'était pas à la fois assuré contre les conséquences économiques du chômage. A son avis, les associations professionnelles étaient toutes désignées pour réaliser l'assurance-chômage. Les thèses de Brentano soulevèrent de violentes discussions au cours desquelles se confrontèrent les conceptions les plus opposées. Il y eut certes unanimité sur la nécessité d'assurer la protection de l'ouvrier contre le chômage, mais la question sur laquelle les avis furent le plus partagés consistait à savoir si cette protection incombait au premier chef à l'Etat ou aux organismes privés, notamment aux syndicats. Se prononcèrent notamment en faveur d'une assurance-chômage : Adickes, Adler, von Boenigk, Lange et Schaeffer. Ils demandent avant tout que le placement et l'assurance-chômage soient concentrés entre les mains d'un organisme public.

74. Les discussions qui s'étaient tout d'abord engagées sur un ton plutôt théorique et académique prirent une signification pratique par suite de la crise économique qui affecta rudement les années 1890. Désormais, le grand public exigea à son tour la création de l'« assurance-chômage ». Etant donné les conceptions économiques de l'époque, on comprend que ce soit avant tout les *syndicats* qui se soient penchés sur ce problème au sujet de leurs membres. Dès 1879, la corporation des imprimeurs fut la première à instaurer le secours aux chômeurs. Son exemple fut suivi en 1886 par la corporation des gantiers, en 1888 par celle des dinandiers et au cours des années suivantes par un grand nombre d'autres syndicats. En 1904, 23 syndicats libres et 21 associations ouvrières Hirsch-Duncker disposaient déjà de tels régimes d'auto-assistance.

1. Cf. à ce sujet SYRUP-NEULOH, 100 Jahre staatliche Sozialpolitik 1839-1939, Stuttgart 1957, ainsi que l'exposé des motifs de la loi modifiant et complétant la loi sur le placement et l'assurance-chômage, *bulletin de la Diète fédérale allemande*, 2^e législature 1953, n° 1274, p. 64 et s., v. également BRAUN, *Motive sozialer Hilfeleistungen*,

2. Cf. *Lujo Brentano*, Die Arbeiterversicherung gemäss der heutigen Wirtschaftsordnung; geschichtliche und ökonomische Studien, Leipzig 1878; du même auteur : *Mein Leben im Kampf um die soziale Entwicklung Deutschlands* 1931. Francfort-Main, 1955, p. 66 et s.

75. Dans l'*industrie* également, des organismes de secours en cas de chômage furent créés par certaines entreprises s'intéressant particulièrement à la politique sociale telles que notamment la maison Carl Zeiss à Iéna, la fabrique de machines agricoles Heinrich Lanz, à Mannheim et la fabrique de cuir Cornelius Heyl, à Worms. Les tentatives analogues entreprises par certaines *compagnies d'assurance privées*, à Liepzig et à Hambourg par exemple, échouèrent ou n'eurent pas en tout cas de résultats notables.

76. Par ailleurs, le *clergé* des deux confessions essaya également de remédier au chômage par des moyens pratiques. A ce sujet, il convient de mentionner l'idée des hospices due à Kolping et la propagation de la construction de cités ouvrières par Friedrich von Bodelschwingh. Mais ces mesures également ne pouvaient naturellement pas résoudre le problème en tant que tel.

77. Les *communes* qui, en tant qu'organismes de l'assistance publique furent particulièrement affectées par le chômage, s'engagèrent dans deux voies différentes pour faire bénéficier le chômeur d'une aide financière : d'une part, l'octroi de subventions aux organismes de secours déjà créés par les syndicats (système Gent), d'autre part, la création de caisses de chômage indépendantes comme celle de Cologne par exemple, en 1894. Ces deux systèmes n'ont cependant pas acquis une grande importance d'autant plus que les grandes villes n'y participaient que dans une faible mesure. Au début ou au cours de la première guerre mondiale, les derniers organismes de ce genre suspendirent leurs activités.

78. Il est frappant que les *syndicats* tout autant que les *associations patronales* se soient tout d'abord déclarées opposées à une assurance-chômage d'Etat. Alors que les employeurs s'y opposaient surtout pour des motifs d'ordre financier, les syndicats craignaient, vu la situation prévalant à l'époque, de perdre un moyen de combat¹. Le *Gouvernement du Reich* et la *Diète du Reich* se montrèrent également fort réservés au sujet de l'introduction d'une assurance-chômage légale et ce, en premier lieu, parce qu'ils doutaient qu'il fût possible de la mettre en œuvre. En 1913, le Gouvernement du Reich déclarait à la Diète, lors des négociations budgétaires, que la réglementation de ce problème sur le plan légal n'était pas encore mûre et qu'il était nécessaire que les communes poursuivissent leurs essais. Il n'est toutefois pas dénué d'intérêt de mentionner que, dans deux cas particuliers, le Reich est intervenu à l'époque au sujet de l'assistance aux chômeurs. Dans le premier, il réalisa, en liaison avec la loi de 1909 sur l'impôt du tabac, une opération d'assistance directe en faveur des ouvriers du tabac en chômage. Dans le second, il remboursa jusqu'à concurrence de 26 semaines, le salaire des ouvriers ayant perdu leur emploi à la suite de mesures prises en vertu de la loi de 1910 sur les potasses comportant un transfert de participations. Dans ces deux cas, l'idée directrice était que les répercussions que pouvaient

1. Motivation du projet de loi gouvernemental, p. 66.

avoir les lois en matière d'impôts et de cartels sur la situation de l'emploi dans les industries ne devaient pas se faire sentir au détriment de certaines communes que ces conséquences affectaient fortuitement¹.

79. La première guerre mondiale eut pour première conséquence de déclencher une assez grande vague de chômage à laquelle les syndicats remédièrent surtout au moyen de secours. Mais, contrairement à leur ancienne attitude, ils exigèrent désormais l'instauration accélérée d'une assurance-chômage publique. Ces aspirations ne furent guère satisfaites au cours de la guerre². L'assistance aux chômeurs accordée par les communes se bornait à de simples mesures d'assistance sans droit légal véritable. Les prestations se différençaient fortement dans les différentes communes quant à leur nature, leur montant et leur durée.

80. Ce n'est qu'après la débâcle du Reich allemand en 1918 que des modifications fondamentales furent apportées. La grande vague de chômage qui sévissait alors conduisit à la première réglementation unifiée énoncée dans l'*ordonnance du 13 novembre 1918 sur l'assistance aux chômeurs* (RGBl p. 1305). Les organismes de cette assistance étaient les communes qui en vertu de ces ordonnances, étaient *astreintes* à instaurer une assistance en faveur des personnes que la guerre avaient mises en état d'indigence par suite du chômage. Les frais y afférents furent supportés par le Reich à raison de 6/12, par les Länder à raison de 4/12 et par les communes à raison de 2/12. Par la suite, cette ordonnance devait être modifiée et complétée à diverses reprises. Il convient de souligner l'obligation faite aux communes d'assurer les chômeurs contre la maladie, la détermination des catégories de personnes bénéficiant des allocations familiales et la fixation de tarifs maxima pour les secours aux chômeurs. L'*ordonnance du 15 octobre 1923 sur le financement des fonds destinés à l'assistance aux chômeurs* (RGBl. I, p. 984) rendit les cotisations obligatoires pour les employeurs et les salariés ; par ailleurs, les communes devaient également verser une certaine contribution. De plus, le secours aux chômeurs fut subordonné à l'accomplissement d'une certaine *période d'affiliation*. A ces obligations ne correspondait cependant *aucun droit légal* à assistance. Le point déterminant restait encore de savoir si, dans chaque cas particulier, il y avait ou non indigence. On ne pouvait donc pas encore parler d'un droit à assurance. Lorsqu'en 1926, la situation du marché du travail se détériora à nouveau, la *loi du 19 novembre 1926 sur l'assistance aux chômeurs en cas de crise* (RGBl. I, p. 489) instaura une *assistance en cas de crise* en faveur des personnes « rayées » de la liste des chômeurs secourus, c'est-à-dire ne percevant plus le secours aux chômeurs. Les frais y afférents furent supportés par le Reich à raison des 4/5 et par les communes à raison de 1/5.

1. SYRUP-NEULOH, *op. cit.*, p. 216.

2. Il convient de mentionner l'institution de la subvention du Reich en faveur des communes qui versaient le secours aux chômeurs, par un supplément au budget de 1914 ainsi que diverses mesures particulières adoptées en faveur de certaines branches professionnelles avec participation financière des employeurs.

81. L'article 163, alinéa 2, de la Constitution de la République de Weimar avait déjà affirmé le principe suivant :

« A chaque Allemand doit être donnée la possibilité d'assurer sa subsistance par un travail productif. Lorsqu'un poste approprié ne peut lui être procuré, il sera subvenu à ses besoins. Des lois spéciales préciseront les modalités de cette aide ».

Cette disposition de la Constitution du Reich conduisit, après de laborieuses négociations, à la *loi du 16 juillet 1927 sur le placement et l'assurance-chômage* (RGBl. I, p. 187). Cette loi introduisit notamment l'octroi d'un secours aux chômeurs sur la base d'une assurance conférant un droit légal absolu, et l'octroi d'un secours aux chômeurs en cas de crise aux ouvriers « rayés de la liste des chômeurs secourus » et aux personnes ayant accompli une « période d'affiliation réduite ».

L'organisme chargé de l'assurance-chômage fut l'Office de placement et d'assurance-chômage du Reich, constitué en tant qu'organisme de droit public doté de l'autonomie de gestion et auquel fut également confié le placement et l'orientation professionnelle. Il eut pour président le Dr Friedrich Syrup, l'un des représentants et des plus éminents protagonistes de la politique sociale en Allemagne, qui devint par la suite secrétaire d'Etat et ministre du Travail du Reich¹. L'Office du Reich entra en activité avec un capital de 93,6 millions de RM provenant du Fonds d'assistance aux chômeurs et une subvention unique du Reich s'élevant à 50 millions de RM.

82. La situation financière difficile dans laquelle l'Office du Reich, après avoir traversé une période initiale d'excédent budgétaire, sombra au cours des années suivantes en raison de la détérioration croissante de la situation économique, conduisit à des modifications successives de la législation visant essentiellement à restreindre la protection garantie par l'assurance, notamment le montant des prestations. Mentionnons à ce sujet l'*ordonnance du 18 décembre 1928 sur le chômage inhérent à la profession* (RGBl. I, p. 282) limitant à 6 semaines le secours versé par l'assurance-chômage aux ouvriers et aux artisans du bâtiment durant la période de chômage saisonnier, et la *loi du 24 décembre 1928 sur l'assistance spéciale en cas de chômage saisonnier* (RGBl. I. 1929 p. 1), prévoyant la continuation du versement, à titre de secours spécial, du secours accordé aux chômeurs saisonniers, en cas d'indigence de ceux-ci, après l'expiration des 6 semaines de secours prévues par l'ordonnance précitée. Parmi les autres lois et ordonnances relatives à l'assurance-chômage, citons la *loi modificative du 12 octobre 1929* (RGBl. I. p. 153), le 2^e et le 3^e *décret d'urgence du Président du Reich* pour la sauvegarde de l'économie et des finances en date du 5 juin 1931 (RGBl. I, p. 279) et du 6 octobre 1931 (RGBl. I, p. 537). Ce dernier décret introduisit entre autres l'indemnité compensatoire accordée pendant l'absence de certains membres du personnel pour prévenir leur licenciement.

1. Cf. la biographie de Friedrich Syrup due à Otto NEULOH in *Syrup-Neuloh*, 100 Jahre staatliche Sozialpolitik, Stuttgart, 1957, p. 13 et s.

83. Au cours de cette évolution, un triple système de secours s'est ainsi institué : d'une part, le *secours aux chômeurs*, ensuite le *secours en cas de crise* et enfin, pour les chômeurs ne percevant ni l'un ni l'autre de ces secours, le *secours communal*. La participation des communes s'accrut constamment et atteignit en 1933 environ 50% de tous les chômeurs secourus. Sur le total des dépenses effectuées au titre des secours aux chômeurs durant la période du 1^{er} octobre 1927 au 30 septembre 1930 s'élevant à 21,4 milliards de RM, les communes durent financer environ, 4,8 milliards de RM, soit environ 22,5%.

84. Durant le *III Reich*, le chômage se résorba considérablement par suite des mesures adoptées par le gouvernement, de sorte que la situation financière difficile de l'assurance-chômage alla sans cesse en s'améliorant. Si, en janvier 1933, le nombre des chômeurs enregistrés sur le territoire du Reich allemand s'élevait encore à 6.013.614, il s'abaisse en janvier 1935 à 2.973.544, en janvier 1936 à 2.520.499 et en janvier 1937 à 1.853.460. Etant donné que la cotisation continua invariablement à être prélevée, à raison de 6,5% de la rémunération du travail, l'excédent budgétaire de l'Office du Reich marqua une progression constante. Cet excédent fut désormais également affecté à des objectifs étrangers à l'assurance, tels que l'assainissement de l'assurance-pension et la construction d'autostrades. On s'écartait ainsi du principe fondamental de l'assurance ; la cotisation, dont la destination propre ne justifiait plus le montant prélevé, devint pratiquement un impôt spécial.

85. Par l'ordonnance du 5 *septembre* 1939 sur l'aide aux chômeurs (RGBl. I, p. 1674), le principe d'assurance fut formellement écarté et remplacé par le *principe d'assistance*. Le fait de se trouver dans l'indigence dès le premier jour du chômage devint la condition du droit à l'assistance. Certes les cotisations obligatoires continuèrent à subsister, mais il ne fut plus nécessaire d'exercer un emploi assujéti à l'assurance obligatoire pour avoir droit à l'assistance, qui désormais n'était plus restreinte à une période déterminée. La division en trois sortes de secours : assurance-chômage, assistance en cas de crise et assistance de bienfaisance aux chômeurs, fut abolie. L'Office du Reich pour le placement et l'assurance-chômage subsista en tant qu'organisme de droit public sous le nom d' « Office de placement du Reich », mais son rôle se ramenait essentiellement à encaisser les cotisations à l'assurance-chômage.

86. Après la débâcle de 1945, l'assurance-chômage fut — comme tous les autres domaines juridiques — le théâtre d'un *éclatement juridique* total. D'une part, les puissances occupantes interdirent tout d'abord la continuation de l'assurance-chômage, d'autre part, les dispositions relatives à l'aide aux chômeurs continuèrent d'être appliquées. Certains Länder prirent l'initiative d'une réglementation provisoire. Toutefois, l'idée se fit jour rapidement qu'il était nécessaire de réintroduire le plus rapidement possible un régime unitaire d'assurance-chômage. Dans la zone d'occupation américaine, les Länder promulguèrent des lois concordantes en vertu de l'arrêté du 9 sept-

tembre 1947 pris pour l'ensemble de la zone. Dans la zone britannique, le décret n° 111 du Gouvernement militaire fut promulgué sur la proposition des Allemands. Au cours des années 1948 et 1949, des lois analogues furent également promulguées dans les Länder de la zone française. Malgré leur concordance de principes, les réglementations des Länder divergeaient cependant sur de nombreux détails.

Ce n'est qu'à la suite des lois modifiant et complétant la loi sur le placement et l'assurance-chômage du 16 avril 1956 (BGBl. I, p. 243) et du 23 décembre 1956 (BGBl. I, p. 1018) qu'une situation juridique unifiée fut rétablie sur l'ensemble du territoire de la République fédérale d'Allemagne et de Berlin-Ouest, postérieurement à la création de l'Office fédéral du placement et de l'assurance-chômage par la loi fédérale du 10 mars 1952 (BGBl. I, p. 123) qui attribuait à celui-ci des fonctions sensiblement identiques à celles de l'ancien Office du Reich¹. Le 3 avril 1957, le texte modifié de la loi a été publié au *Journal Officiel de la République fédérale d'Allemagne* I, p. 321. Entre-temps, les lois dérogatoires du 27 juillet 1957 (BGBl. I, p. 1069) et du 7 décembre 1959 (BGBl. I, p. 7057) (6 a) ont apporté à cette loi des modifications importantes.

87. La loi sur le placement et l'assurance-chômage règle dans sa première section l'organisation de l'Office fédéral ; la sixième section règle le financement et la gestion des fonds nécessaires à la mise en œuvre de ses objectifs². La troisième section traite de l'assurance-chômage, la cinquième de l'aide aux chômeurs et la septième de la procédure. L'essentiel du contenu de ces dispositions sera exposé dans les chapitres qui suivent. Les dispositions relatives au placement, à l'orientation professionnelle et au placement des apprentis sont énumérées dans la deuxième section, les dispositions relatives aux mesures de prévention et de résorption du chômage dans la troisième section du texte de la loi ; elles seront traitées dans la troisième partie de ce rapport. Les dispositions générales de la législation seront également examinées.

CHAPITRE II

L'ASSURANCE-CHOMAGE

SECTION I

ÉTENDUE DE L'ASSURANCE

§ 1. *Les catégories de personnes assujetties à l'assurance.*

88. En ce qui concerne l'assurance-chômage obligatoire, la législation suit, comme l'ancien droit, les principes de l'assurance-maladie et de l'assu-

1. V. aussi loi du 30 mars 1957 (BGBl. I, p. 293) relative à la protection des personnes appelées sous les drapeaux en ce qui concerne l'assurance-chômage.

2. Pour plus amples détails, v. les points 25 et s. et 55 et s.

rance des employés obligatoire. Par conséquent, conformément au § 56, sont assurés en cas de chômage, quelle que soit leur nationalité, les salariés, ainsi que les personnes occupées pour leur formation professionnelle, qui

a) sont assurés obligatoires pour la maladie en vertu du code d'assurance du Reich ou de la loi du Reich sur la mutuelle des mineurs¹, ou

b) qui sont assurés obligatoires² en vertu de la loi sur l'assurance des employés ou qui sont dispensés³ de l'assurance obligatoire des employés en vertu d'une demande particulière et qui ne relèvent pas de l'assurance-maladie obligatoire parce qu'ils ont dépassé le plafond de rémunération annuelle prévu pour l'assurance-maladie, ou

c) qui seraient assurés en conformité des dispositions précitées, s'ils n'étaient pas dispensés de l'affiliation obligatoire à l'assurance-maladie, en vertu d'une convention internationale.

Dans certaines conditions, les salariées sont en outre assurés pendant leur service militaire obligatoire durant toute période d'exercice militaire de plus d'une semaine ou pendant le service civil de remplacement (§ 56 alinéa 2).

89. Un certain nombre d'emplois sont cependant dispensés de l'assurance. Cette dispense d'assurance s'applique notamment aux cas suivants :

1° *Personnes âgées ou bénéficiant d'une pension.*

90. Tout emploi occupé par des travailleurs ayant 65 *ans révolus*. Est également dispensé de l'assurance tout emploi pendant la période pour laquelle il est reconnu à la personne qui l'occupe un droit à *pension* en raison d'incapacité de travail ou d'incapacité professionnelle sur la base de l'assurance-pension des travailleurs, de l'assurance-pension des employés ou de l'assurance-pension de la mutuelle des mineurs, ou à des prestations analogues de droit public (§ 57). Cette dispense a été prononcée parce que, en cas de chômage, ces personnes ne sont généralement plus à la disposition du bureau de placement et quelles n'ont donc pas droit à l'indemnité de chômage.

2° *Diminution de la capacité de rendement.*

91. Tout emploi occupé par des travailleurs qui, en raison de la *diminution de leur capacité de rendement*, ne sont pas constamment à la disposition du bureau de placement (§ 58). Conformément au § 76, est réputée se trouver constamment à la disposition du bureau de placement « toute personne

1. C'est-à-dire essentiellement les ouvriers et les employés dont la rémunération annuelle ne dépasse pas normalement 7.200 DM, § 165 du Code d'assurance du Reich, modifié par la loi du 27 juillet 1957 (BGBl, I, p. 1070).

2. C'est-à-dire les employés dont la rémunération avoisine 15.000 DM, § 5 de la loi du 23 février 1957 pour la réorganisation de l'assurance des employés (B.G.B.L. I, p. 88).

3. V. art. 2, § 1 de la loi du 23 février 1957 sur la réorganisation de l'assurance des employés (BGBl. I, p. 88).

qui est sérieusement disposée ou apte à travailler dans la mesure de ses forces, indépendamment de la situation du marché du travail, et qui n'est pas empêchée par d'autres circonstances, notamment par des liens matériels ou juridiques, par une interdiction d'emploi légale ou une ordonnance des pouvoirs publics n'autorisant qu'une activité limitée, d'occuper un emploi dans les conditions habituelles du marché général du travail, et qui, selon la conception courante prévalant dans le marché du travail, entre en considération pour un placement comme travailleur». En ce qui concerne la dispense de l'assurance-chômage prononcée pour ce groupe de travailleurs, le facteur déterminant a donc été le même que pour le premier groupe.

3° *Emplois agricoles et forestiers.*

92. Dans certaines conditions, les emplois agricoles ou forestiers (§§ 59 à 62). Est considéré, dans cet ordre d'idées, comme emploi agricole ou forestier, tout emploi occupé par un travailleur et ayant essentiellement pour objet direct l'obtention de produits naturels agricoles ou forestiers est dans une exploitation agricole ou forestière. L'emploi agricole ou forestier notamment dispensé de l'assurance si le travailleur exploite des terres ou des bois qui lui appartiennent ou qu'il a loués et grâce auxquels il assure sa subsistance et celle de sa famille. D'autre part, un emploi agricole est dispensé de l'assurance si le travailleur est employé sur la base d'un contrat de travail d'une durée d'un an au moins ou d'un contrat de travail de durée illimitée et que le délai-congé, sans motif valable, est de six mois au minimum.

4° *Apprentis.*

93. Emploi destiné à la *formation* de l'apprenti en vertu d'un contrat d'apprentissage écrit, conclu pour une période d'au moins 2 ans, quel que soit le montant de la rémunération lorsque le contrat d'apprentissage ne peut être résilié que pour un motif impérieux et que l'emploi de formation ne cesse pas avant l'expiration d'une période de 2 ans. Il en est de même de tout emploi exercé sur la base d'un *contrat de formation* écrit, conclu pour une période de 18 mois au moins, soit à titre d'apprenti dans une profession à formation accélérée reconnue comme telle, soit à titre d'élève en cours de rééducation, dans ces deux cas toutefois dans la mesure seulement où le contrat de formation ne peut être résilié que dans les conditions applicables aux apprentis (§ 63). Toutefois, la dispense de l'assurance prend fin, pour les intéressés, 12 mois avant la date d'expiration de l'emploi de formation. Si, pour une raison quelconque, l'emploi prend fin prématurément avant la date prévue, la dispense de l'assurance expire 12 mois avant la date à laquelle l'emploi prend effectivement fin. Ces dispositions doivent permettre à l'apprenti se trouvant sans travail immédiatement après, de faire valoir pendant six mois, conformément aux dispositions du § 87, alina 1^{er}, point 3, un droit à l'allocation de chômage.

5° *Stagiaires* :

94. Emploi occupé en vertu d'un *contrat de stage* écrit, lorsque ce stage est prescrit pour la fréquentation d'un établissement universitaire ou spécialisé, et tout emploi occupé en cours de scolarité dans un établissement universitaire ou spécialisé. Est également dispensé de l'assurance tout étranger occupant un emploi de stagiaire en vue de son perfectionnement professionnel en vertu d'une autorisation expresse à cet effet. Un emploi est enfin dispensé de l'assurance tant que le salarié fréquente une étude primaire, complémentaire ou supérieure, à l'exception des établissements scolaires servant au perfectionnement professionnel en dehors du temps de travail habituel (§ 64).

6° *Emploi chez des parents.*

95. Emploi chez certains *parents* ; c'est-à-dire descendants, enfants adoptifs, ou d'un autre lit et leurs éconjointes ainsi que les parents ascendants, beaux-parents et parents d'adoption (§ 65).

7° *Navigation et industrie minière.*

96. Emploi occupé par les employés travaillant sur des *bateaux de navigation fluviale* ou des *navires de mer* allemands ainsi que par les employés assujettis à l'assurance-pension obligatoire des mineurs lorsque leur rémunération annuelle dépasse régulièrement le plafond de l'assurance fixé actuellement pour les autres employés à 15.000 DM (§ 65a).

8° *Menus emplois.*

97. Les emplois dont la durée de travail n'excède généralement pas, d'après leur nature même, 24 heures par semaine ou d'une durée limitée fixée préalablement par un contrat de travail ou pour lesquels la rémunération convenue ou conforme à l'usage local ne dépasse pas celle qui est fixée par le règlement pris par le ministre fédéral du travail et des affaires sociales¹. (§ 66).

9° *Emplois intermittents.*

98. Emplois généralement limités d'après leur nature même, à moins d'une semaine de travail ou préalablement limités par un contrat de travail. Il ne s'agit donc pas, en ce qui concerne les travailleurs intermittents, d'une aide occasionnelle apportée par des salariés non professionnels mais par des personnes salariées à titre professionnel qui changent d'employeurs et dont les différents emplois durent généralement moins d'une semaine d'après la nature même de ces emplois ou qui sont limités au préalable

1. D'après le 1^{er} décret d'application du 5 avril 1957 (BGBl. I, p. 365) est considéré comme menu emploi tout emploi pour lequel la rémunération convenue ou conforme à l'usage local n'excède pas 65 DM par mois ou 15 DM par semaine. Le cumul de plusieurs menus emplois n'est pas autorisé.

à cette durée. Rentrent par exemple dans la catégorie des travailleurs, les débardeurs dans les gares, les ouvriers des transports et les dockers¹ (§ 67 vb. § 441 RVO).

10° *Intermédiaires pour le travail à domicile.*

99. Emploi de travailleurs à domicile qui sont en même temps *intermédiaires* de main-d'œuvre (sous-traitant) et qui tirent la majeure partie de leur revenu de l'activité qu'ils exercent à ce dernier titre. Est considéré *comme travailleur à domicile* tout travailleur qui, sur le mandat de commerçants ou intermédiaires de main-d'œuvre fabrique des marchandises, les transforme ou les emballe dans un lieu de travail de son choix (appartement ou atelier particulier), qui n'est pas assisté de plus de 2 personnes tierces, à condition qu'il effectue lui-même un travail essentiel sur l'article ouvré et qu'il laisse à son commettant direct ou indirect le soin d'exploiter les résultats du travail effectué. Est considéré *comme intermédiaire*, tout travailleur qui, sans être salarié, distribue à des ouvriers ou artisans à domicile le travail qui lui a été confié par des commerçants (§ 2 de la loi sur le travail à domicile).

§ 2. *Début et fin de l'assujettissement à l'assurance.*
Inscription et radiation des assurés.

100. Conformément au § 69, l'assurance obligatoire *commence* à courir à partir du jour de l'entrée en fonction dans l'emploi assujetti à l'assurance, ou à l'expiration de la dispense d'assurance. Elle entre en vigueur par effet de la loi, indépendamment de la volonté des intéressés ou du versement des cotisations.

L'assurance obligatoire *prend fin* lors de la cessation de l'emploi assujetti à l'assurance ou de l'entrée en vigueur de la dispense d'assurance. La dispense d'assurance en raison de l'accomplissement de la 65^e année² entre en vigueur à l'expiration du mois au cours duquel l'assuré atteint cet âge (§ 70).

101. Lorsque l'assuré est également assuré obligatoire pour la maladie, les prescriptions du code d'assurance du Reich ou — dans les charbonnages — de la loi du Reich sur la mutuelle des mineurs, relatives à l'assurance-maladie s'appliquent par analogie à l'inscription, au transfert et à la radiation des registres de l'assurance. L'inscription, le transfert et la radiation à la caisse de maladie ou de la mutuelle de district valent également pour l'assurance-chômage. Lorsque l'assuré se fait radier de l'assurance-maladie, il doit indiquer si son emploi était assujetti ou non à l'assurance-chômage. Lorsqu'un emploi assujetti à l'assurance-maladie, mais non à l'assurance-chômage, devient également assujetti à cette dernière assurance, l'assuré doit s'y faire inscrire (§ 72).

1. Cf. SCHIECKEL, AVAVG, § 67, remarque 2, KREBS, AVAVG, § 67, remarque L. ; v. également n° 145.

2. Cf. n° 90 ci-dessus.

102. Dans la mesure où les assurés ne sont pas assujettis à l'assurance-maladie, l'employeur est tenu d'en aviser, dans les trois jours suivants, la caisse de maladie ou la mutuelle de district à laquelle doivent être versées les cotisations à l'assurance-chômage (service d'encaissement). Par ailleurs, les modalités relatives à l'inscription, au transfert et à la radiation sont celles fixées par le code d'assurance du Reich ou la loi du Reich sur la mutuelle des mineurs relatives à l'assurance-maladie (§ 73). Les infractions commises contre les déclarations obligatoires conformément aux §§ 72 et 73 sont passibles de la peine prévue au § 214.

SECTION II L'ALLOCATION DE CHOMAGE

§ 1. *Notion et conditions*

1° *Notion « d'allocation de chômage ».*

103. Tandis que l'ancien droit donnait aux prestations servies aux chômeurs au titre de l'assurance-chômage le nom de « secours aux chômeurs », la loi du 3 avril 1957 a substitué à cette expression la notion « d'allocation de chômage ». L'exposé des motifs du projet de loi souligne à juste titre que la notion de « secours », empruntée au droit de l'assistance, était déplacée dans le cadre d'une assurance. La prestation principale consentie par l'assurance-chômage faisant l'objet d'un *droit légal*, quelle que soit la situation économique du chômeur, devait donc porter le nom « d'allocation de chômage ».

2° *Conditions d'attribution.*

104. Le droit de l'allocation de chômage est, conformément au § 74, subordonné à 5 *conditions* : ont droit à l'allocation seules les personnes qui sont sans travail, sont à la disposition du bureau de placement, ont rempli la période minimum d'affiliation, se sont déclarées sans emploi au bureau de main-d'œuvre et y ont déposé une demande d'allocation de chômage. Par contre, le droit à l'allocation n'est pas subordonné à l'indigence du salarié ; il est également indépendant du sexe et de la nationalité. Le droit à l'allocation de chômage est ainsi reconnu aux *étrangers* au même titre qu'aux ressortissants allemands s'ils remplissent les conditions légales. Les dispositions du § 1 de l'ordonnance du 27 décembre 1937 (RGBl. I, 1410) qui subordonnaient l'octroi du secours aux chômeurs étrangers à la réciprocité dans le pays d'origine ne sont donc plus applicables¹.

105. a) « *Chômage* ». La *notion de chômage* au sens des dispositions relatives à l'assurance-chômage a été précisée au début de ce rapport² ;

1. SCHIECKEL, AVAVG, § 74, remarque 2.

2. Cf. n° 7 ci-dessus.

pour les détails, on pourra s'y reporter. Il en ressort que le critère essentiel du chômage au sens de l'assurance-chômage est qu'un travailleur généralement employé comme salarié à titre principal soit transitoirement sans emploi et n'apporte pas son concours dans une entreprise d'un membre de sa famille (75 alinéa 1)¹.

106. b) « *Etre à la disposition du bureau de placement* ». Le chômeur doit être à la disposition du bureau de placement. Cela signifie, d'après le § 76, qu'il doit être sérieusement *disposé* et *apte au travail* dans la mesure de ses forces, quelle que soit la situation du marché du travail, et qu'il n'est pas empêché par d'autres circonstances, notamment par des obligations matérielles ou légales, une interdiction d'emploi légale ou certaines dispositions des pouvoirs publics n'autorisant qu'une activité limitée (§ 66), d'occuper un emploi dans les conditions habituelles du marché général du travail.

Il doit également entrer en ligne de compte pour un placement en tant que salarié selon la conception courante prévalant sur le marché du travail².

Si le chômeur ne peut exécuter qu'un *travail à domicile*, on peut néanmoins présumer pour la période durant laquelle il a droit à l'allocation de chômage, qu'il est à la disposition du Bureau de placement lorsque, pendant le « délai type » prévu au § 85, il a exercé comme travailleur à domicile durant 26 semaines au moins un emploi assujéti à l'assurance. Ce « délai-type » est de 2 ans.

Il part immédiatement de la veille du jour de la déclaration de chômage où l'intéressé remplit les autres conditions requises pour le droit à l'allocation.

Lorsque le chômeur fournit transitoirement ses services en vue de *remédier à un état de crise public* en dehors de toute relation de travail, on peut néanmoins présumer que le chômeur est à la disposition du bureau de placement.

107. c) « *Accomplissement de la période d'affiliation* ». Le chômeur doit en outre avoir *accompli la période d'affiliation* nécessaire, autrement dit, il doit, pendant le délai-type de 2 ans, avoir occupé durant 26 semaines ou 6 mois un emploi assujéti à l'assurance. Ne sont pas considérées comme période d'affiliation les périodes pendant lesquelles il n'est pas versé de rémunération à raison de maladie, congé ou absence injustifiée (§ 85). Conformément au § 86, est également considéré comme emploi assujéti à l'assurance au sens de la disposition précitée, tout emploi occupé par un Allemand sur

1. Sont assimilés aux membres de la famille au sens de *cette* disposition les enfants légitimes et reconnus, les enfants d'adoption ainsi que les enfants illégitimes par rapport à la mère, de plus, dans certaines conditions les autres parents, parents par alliance, le conjoint, le conjoint divorcé, dans la mesure où le divorce n'a pas été prononcé exclusivement ou principalement contre lui les pupilles ainsi que les enfants illégitimes par rapport au père (§ 89, al. 2). Il n'en est pas de même de la notion de « parents » au sens du § 65, cf. point 95 ci-dessus.

2. N'entrent pas en ligne de compte, par exemple, les vagabonds, les prostituées, les repris de justice (la nature et la fréquence des peines infligées étant déterminantes), les individus atteints de défauts constitutionnels graves (différences, maladies repoussantes) particulièrement lorsqu'il y a nécessité de contact avec le public, les colporteurs de bacilles, éléments asociaux etc. cf. KREBS, AVAVG, § 76, note 23.

le territoire du Reich allemand dans ses frontières du 31 décembre 1937, mais hors du territoire de la République fédérale ou de Berlin-Ouest, pourvu que ledit emploi, s'il avait été exercé sur le territoire tombant sous le coup de la loi, eût été assujéti à l'assurance-chômage. Cette mesure vise à permettre de faire compter les périodes d'emploi exercées en Allemagne centrale et dans les territoires sous l'administration russe ou polonaise.

108. d) « *Déclaration de chômage* ». Le chômeur doit s'être déclaré *comme tel auprès de l'Office du travail*. Cette déclaration constitue la condition formelle donnant droit à l'allocation de chômage.

109. e) « *Demande* ». Le chômeur doit avoir *fait une demande* d'allocation de chômage. Cette demande constitue la condition matérielle requise pour le versement de l'allocation de chômage (§§ 74, 170)¹.

3° *Restriction relative au versement de l'allocation de chômage.*

110. En plus de ces conditions de principe, la loi énonce certaines autres restrictions concernant le versement de l'allocation de chômage.

111. a) *Versement de la pension de la caisse mutuelle*. Pour les périodes donnant droit à pension de la mutuelle, lorsque le chômeur a atteint 65 ans révolus, est invalide ou inapte professionnel, le droit au versement de l'allocation de chômage n'est acquis que dans la mesure où l'intéressé a droit à l'allocation de chômage à raison d'un emploi assujéti aux cotisations (§ 74 al. 3).

Vu le montant relativement élevé des cotisations à l'assurance-pension de la caisse mutuelle, les membres de la mutuelle, c'est-à-dire la grande majorité des mineurs, ne versent en effet aucune cotisation à l'assurance-chômage². Aussi le législateur a-t-il estimé justifié de ne pas accorder l'allocation de chômage lorsque l'intéressé a droit à une pension proportionnelle aux cotisations relativement élevées de l'assurance-pension de la mutuelle et qu'il est ainsi, en règle générale, suffisamment secouru. Le droit à l'allocation de chômage n'est donc acquis que dans la mesure où le chômeur a exercé, dans une autre profession, un emploi assujéti à cotisation.

112. b) *Cumul avec l'indemnité de maladie, etc.* Si le droit à l'allocation de chômage est cumulé avec un droit à l'*indemnité de maladie*, à l'*indemnité d'accouchement* (conformément au § 195a) du code d'assurances du Reich ou à la loi sur la protection des mères) ou à une autre prestation compensatoire de même nature ou avec un droit à un secours spécial accordé en vertu de la loi sur la protection des mères, le droit à l'allocation de chômage est suspendu conformément au § 77.

1. Tels sont les termes formels du 2^e rapport écrit présenté à l'appui du projet gouvernemental par la Commission du travail et de la Diète fédérale. V. également КРЕБ, АВАВГ, § 170, note 1.

2. Conformément au § 16, al. 2, de l'ordonnance sur la réglementation de l'assurance-pension dans les mines du 4 octobre 1942, RГВL, I, p. 569, qui est toujours en vigueur.

113. c) *Suspension du droit*. Le droit aux prestations de l'assurance-chômage est en outre restreint lorsque le chômeur *refuse* un travail *de façon injustifiée*, lorsqu'il ne participe pas à une mesure de formation professionnelle ou lorsqu'il *abandonne* son emploi *sans motif* ou qu'il le *perd par suite* d'une faute grave. Dans chacun de ces cas, le chômeur ne perçoit l'allocation de chômage qu'après l'expiration d'un certain *délai suspensif*. Le délai suspensif constitue le refus, pour une période déterminée, d'assumer tout risque en cas de dommage subi par l'assuré. Il réduit en même temps la *durée du droit à l'allocation* puisque, d'après le § 88, le délai suspensif doit être imputé sur le durée du droit à l'allocation de chômage ; il protège ainsi la communauté des assurés contre tout abus¹. Cette mesure vise à restreindre les possibilités de « manipulations du risque ». En ce qui concerne la fixation du délai suspensif, la loi distingue *plusieurs cas*.

114. Si le chômeur *refuse sans raison valable*, et bien qu'il ait été informé des conséquences juridiques de son acte, *d'accepter un travail ou d'entrer en fonction* ou, si par sa conduite, il fait échouer la réalisation d'une relation d'emploi, l'allocation de chômage lui sera refusée pour une période de 24 jours conformément au § 78, alinéa 1. Le chômeur n'a un motif valable de refuser un travail que si la rémunération prévue par la convention collective pour ce travail, ou en l'absence de toute réglementation contractuelle, la rémunération conforme aux usages locaux dans cette profession ne lui est pas payée, ou si les dispositions normatives concernant d'autres conditions de travail ou les prescriptions de sécurité ne sont pas respectées. Il en est de même lorsque le travail en question ne peut être imposé à l'intéressé en raison de ses aptitudes physiques ou intellectuelles ou si ce travail devait à l'avenir lui rendre considérablement difficile l'exercice de l'activité qu'il assumait auparavant à titre principal. Le chômeur a donc le droit de refuser un travail qui ne peut lui être imposé en raison de son état physique ou mental, par exemple parce qu'il est objectivement trop pénible pour son état de santé². De plus, le chômeur peut refuser d'accepter un travail si le poste proposé est devenu vacant par suite d'un conflit du travail, et, dans ce cas, pour la durée de la grève ou du lock-out, ou si les locaux dans lesquels le chômeur doit travailler sont insalubres ou contraires à la morale. Enfin, le chômeur peut refuser le travail qui lui est proposé, si, pour l'accomplir, il est obligé de séjourner dans un autre lieu d'habitation ou de résidence que sa famille et, pour cette raison, ne peut plus continuer à assurer suffisamment son bien-être économique, ou si celui-ci est compromis à un autre égard. Enfin, le chômeur n'est pas tenu d'accepter un travail contraire à la loi ou aux bonnes mœurs, tel par exemple qu'une activité suspecte, voire passible de peines.

Le chômeur ne peut se prévaloir *d'aucun autre motif*, l'énumération énoncée au § 87, alinéa 2 et ci-dessus reproduite étant *exhaustive*. On a

1. V. l'exposé des motifs du projet gouvernemental, p. 82.

2. KREBS, AVAVG, § 78, note 24.

fait valoir¹ que cette réglementation 'est extrêmement insatisfaisante parce qu'elle ne tient nullement compte des conditions particulières variant selon les cas et que la vie ne saurait épouser un schéma rigide. A ces objections, la Commission du travail de la Diète fédérale a répondu à sa majorité en soulignant avec justesse qu'une énumération des motifs valables, ne serait-ce qu'à titre d'exemple, ne conduirait qu'à une incertitude juridique au détriment des chômeurs. En effet, le chômeur ne pourrait a priori peser avec certitude dans son cas particulier, les conséquences juridiques de ses actes. S'il venait à se tromper, le délai suspensif devrait lui être infligé bien qu'il ait agi de bonne foi. On peut ajouter qu'une « clause générale » faciliterait considérablement les revendications abusives vis-à-vis de l'assurance-chômage.

115.² En outre, l'allocation de chômage est suspendue, conformément au § 79, pour une période de 24 jours, lorsque le chômeur *refuse*, sans raison valable, de se soumettre à une mesure de formation professionnelle², c'est-à-dire d'instruction professionnelle, de perfectionnement ou de réadaptation, ou s'il s'abstient de participer régulièrement à ces mesures sans excuse suffisante ou qu'il compromet leur réalisation par sa conduite. Le délai suspensif n'entre cependant pas en vigueur quand le chômeur peut invoquer un motif valable³.

116. Enfin, conformément au § 80, alinéa 1^{er}, l'indemnité de chômage est suspendue pour une période de 24 jours, lorsque le chômeur a *abandonné* son poste sans raison impérieuse ou valable, ou qu'il l'a *perdu* du fait d'un comportement ayant donné lieu à un licenciement sans préavis, ou encore qu'il a *provoqué* la perte de ce poste de travail de propos délibéré ou par une négligence grave. Il en est de même lorsque le chômeur a abandonné son emploi pour une raison valable sans avoir auparavant fait son possible pour éliminer cette raison. Ces dispositions visent à empêcher les travailleurs d'abandonner leur emploi sans motif ou de le perdre volontairement par leur propre faute, préférant peut-être toucher l'allocation de chômage plutôt que de travailler. Schieckel⁴ estime néanmoins que cette disposition se justifie difficilement du point de vue juridique en raison de son caractère pénal, car, d'après le § 74, ce que couvre l'assurance-chômage, c'est *le fait* du chômage, qu'il soit volontaire ou involontaire. Mais, si le chômage volontaire est également couvert par l'assurance, les prestations de l'assurance ne peuvent être refusées en totalité ou en partie à titre de sanction. On oppose cependant à cette opinion que l'assurance-chômage a essentiellement pour objet d'assurer la protection financière des travailleurs qui ont perdu leur

1. Cf. l'observation figurant dans le 2^e rapport de la Commission du travail de la Diète fédérale fourni à l'appui du projet gouvernemental. Contre la conception défendue par la Commission du travail, v. SCHIECKEL, § 78, note.

2. En ce qui concerne l'encouragement et l'application de ces mesures par l'Office fédéral, cf. § 133 ci après, v. le n^o 254 et s.

3. En ce qui concerne la notion de « motif valable », la définition est la même qu'au § 78. Cf. début du n^o 114.

4. *Op. cit.*, § 80, note.

emploi sans qu'il y ait eu faute de leur part, et ne peuvent en obtenir de nouveau qui leur convienne.

117. La loi est d'ailleurs formulée en termes laissant une grande latitude d'interprétation et pouvant donner lieu à certains recoupements. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral du travail, on devra considérer comme « *motif grave* » tout motif tel qu'il ne semble pas que l'on puisse encore exiger de la part du travailleur ou de l'employeur la continuation du rapport de travail. La notion de « *motif valable* » est précisée au § 78, alinéa¹, examiné ci-dessus. Tout autre motif ne saurait entrer en ligne de compte. D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral du travail, un *licenciement sans préavis* n'est motivé que si les circonstances essentielles du cas d'espèce requises à cet effet ont été examinées et pesées et que l'employeur ne peut manifestement plus continuer à employer l'intéressé. Quant au travailleur, il ne perd son emploi de *propos délibéré* ou par *négligence grave* que lorsqu'il donne son congé sans *motif suffisant*. Avant d'abandonner son emploi pour un motif grave, le travailleur doit « faire son possible » pour supprimer ce motif. On peut hésiter sur le sens de l'expression « *faire son possible* ». Aussi semble-t-il que la question ne puisse être tranchée qu'en fonction des circonstances inhérentes à chaque cas particulier. Lorsque, par exemple, sa rémunération est inférieure au tarif, le travailleur est assurément en droit de dénoncer son contrat de travail. Mais on pourra exiger de lui qu'il réclame tout d'abord un salaire conforme au tarif avant de donner son congé. Par contre, on ne saurait exiger de lui que, pour ce faire, il intente à son employeur un procès dont il ne peut prévoir l'issue avec certitude et grâce auquel il n'est d'ailleurs pas certain, même s'il obtient gain de cause, de pouvoir faire valoir son droit, par exemple, lorsque l'employeur se trouve dans une mauvaise situation financière.

118. Toutefois, si le travailleur a *abandonné* volontairement son emploi pour se soumettre à un *stage régulier de formation* pour sa formation professionnelle ou son perfectionnement personnel et qu'il ne trouve aucun poste à l'issue de ce stage, le § 80, alinéa 2, prévoit une dérogation au délai suspensif. Il en va de même lorsque le travailleur a abandonné volontairement son emploi pour éviter que l'employeur ne lui donne congé pour une raison *indépendante* de son comportement, par exemple, en raison du manque de travail. Il en est encore de même si le caractère particulier d'une branche professionnelle rend nécessaire le changement d'emploi du chômeur pour son avancement, que cette nécessité est prouvée dans le cas d'espèce, mais qu'un nouveau rapport de travail ne s'est pas établi sans que ce soit la faute du chômeur³.

1. Cf. n° 114 ci-dessus.

2. Cf. notamment *Bundesarbeitsgericht*, vol. 2, p. 1, 212, *Arbeitsrechtliche Praxis*, n° 3 au sujet du § 626 *Bürgerliches Gesetzbuch* (Code civil allemand).

3. Cf. à ce sujet les directives toujours en vigueur du 5 novembre 1930 (R ArbBl. I, 242).

119. Lorsque les faits déterminants pour l'application du délai suspensif justifient une appréciation plus clémente ou que l'ensemble des circonstances justifient une appréciation plus stricte, le délai suspensif peut être fixé pour une durée inférieure ou supérieure à 24 jours. Ce délai ne doit cependant pas être inférieur à 12 jours ni excéder 48 jours (§ 81). En cas d'application réitérée de délais suspensifs, le droit à l'allocation de chômage peut, le cas échéant, être suspendu, de même que lorsque le chômeur, bien qu'ayant été informé des conséquences juridiques de son attitude, persiste dans son refus d'utiliser les possibilités de travail existantes (§ 83).

120. *d) Conflits du travail.* — Le § 84 stipule que l'octroi de l'allocation de chômage ne doit pas être utilisé comme moyen d'*intervention dans les conflits du travail*. Si le chômage a été causé directement par une grève ou un lock-out intervenant sur le plan national, le droit à l'allocation de chômage est suspendu pendant la durée de la grève ou du lock-out. Cette disposition vise à empêcher tout recours abusif à l'assurace-chômage à des fins qui lui sont étrangères et à servir les intérêts des deux partenaires sociaux¹.

121. Toutefois, si le chômage est provoqué par un conflit du travail dans une partie de l'entreprise, le lock-out ou la grève d'un groupe déterminé de travailleurs de l'entreprise, par un conflit du travail en dehors de l'entreprise, de la branche professionnelle ou du lieu de travail ou de résidence du chômeur, l'allocation de chômage peut être accordée aux travailleurs *non* impliqués dans le conflit du travail, mais qui, en raison de cette grève, doivent être congédiés pour défaut d'activité, s'ils remplissent, par exemple les autres conditions requises, et cela afin d'éviter toute rigueur injustifiée. D'après la législation antérieure, l'allocation de chômage devait être obligatoirement accordée dans les cas de ce genre. La loi a remplacé cette disposition *impérative* par une disposition dont l'application n'est que *facultative*. La motivation en est formulée comme suit² :

« L'idée selon laquelle il y a lieu de reconnaître *a priori* et sans restriction le droit à l'allocation de chômage dans tous les cas dus indirectement à une grève ou à un lock-out, n'a pu être retenue. C'est à ceux qui provoquent une grève ou un lock-out d'envisager toutes les conséquences et même les cas de rigueur qui peuvent en résulter pour les personnes indirectement touchées. Sinon, des conflits économiques pourraient intervenir du fait de l'apparition de difficultés particulières au détriment de l'assurance-chômage dont les fonds proviennent des cotisations des travailleurs et des employeurs. Ainsi l'Office fédéral manquerait inévitablement à son obligation d'observer une stricte neutralité dans les conflits du travail. Cette neu-

1. Motivation officielle ad § 94 du projet gouvernemental.

2. *Op. cit.*, p. 124. Cf. aussi, à cet égard, la question orale du 5 décembre 1958 du groupe SPD de la Diète fédérale allemande et la réponse du 31 janvier 1959 du ministre fédéral du travail et des Affaires sociales, *Bundesarbeitsblatt* 1959, m. 118, v. n° 272.

tralité découle de son rôle de médiateur entre les employeurs et les travailleurs. Sur le plan institutionnel, elle se traduit par la représentation des partenaires sociaux au sein d'organismes paritaires où ils décident seuls des questions d'assurance-chômage. La neutralité que l'Etat est tenu d'imposer à un organisme de gestion autonome relevant directement de la Fédération se traduit également dans les prescriptions relatives au placement des travailleurs et à l'orientation professionnelle ».

122. Pour ce qui est de savoir s'il y a « *rigueur injustifiée* » et à partir de quel moment, la décision incombe au comité administratif de l'Office du travail de Land, ou au conseil administratif, lorsque les répercussions d'une grève ou d'un lock-out se font sentir au-delà des limites de la circonscription d'un Office du travail du Land. Ce conseil peut à tout moment se réserver la décision. Il peut également, avec l'assentiment du ministre fédéral du travail et des affaires sociales, adresser des directives définissant les cas dans lesquels on est en droit de présumer qu'il y a rigueur injustifiée¹.

4° *Observation du délai de carence.*

123. L'allocation de chômage n'est en principe versée qu'après un *délai de carence* de 3 jours (§ 92). Ce délai est supprimé dans certaines circonstances par exemple lorsque le chômeur a à sa charge deux membres de sa famille ou plus qui ont droit au supplément familial. Le délai commence de courir à compter du jour de la déclaration de chômage. Aucune allocation de chômage n'est versée pendant le délai de carence. Cette disposition a pour objet d'éviter aux Bureaux de main-d'œuvre d'avoir à s'occuper de bagatelles

§ 2. — *Durée et montant*

124. L'allocation de chômage est attribuée en fonction de la durée de l'activité assujettie à l'assurance obligatoire et donc indirectement en fonction de la période pendant laquelle les cotisations ont été versées. Selon le § 87, le droit à l'assurance-chômage est acquis consécutivement à l'exercice d'une activité relevant de l'assurance obligatoire, si celle-ci a été exercée au cours des deux années constituant le délai-cadre² :

Pendant une période globale de 26 semaines au moins (6 mois)	Pour une période de 78 jours.
Pendant une période globale de 39 semaines au moins (9 mois).	Pour une période de 120 jours.
Pendant une période globale de 52 semaines au moins (12 mois).	Pour une période de 156 jours.

1. D'après l'article 9, § 9, de la loi du 23 décembre 1956 portant modification (BGBl., I, 1018), les directives du 27 mars 1928 (RARbBL. p. 97) et les commentaires correspondants du 26 avril 1928 (RARvbBL. p. 163) demeurent provisoirement applicables tant que les directives en question ne seront pas données. En ce qui concerne les objections formulées à l'encontre par SCHIECKEL, cf. § 84, note 3.

2. Cf. n° 107 ci-dessus.

Pour toute période supplémentaire de 52 semaines d'activité assujettie à l'assurance et aux cotisations obligatoires, l'intéressé a droit respectivement à 78 jours supplémentaires d'allocation dans le cadre des trois dernières années précédant la déclaration de chômage. Comme cet emploi doit se situer au cours des trois années précédant la déclaration de chômage, la durée maximum de perception de l'allocation de chômage est d'une année (52 semaines).

Il en découle

Pour une période d'activité de :	Un droit à une période d'allocation de :
26 semaines	13 semaines
39 »	20 »
52 »	26 »
104 »	39 »
156 »	52 »

125. En l'occurrence, il est possible de prendre en considération le transfert des droits provenant d'une période d'affiliation antérieure. En effet, lorsque l'assuré accomplit une nouvelle période d'affiliation sans avoir épuisé ses droits au titre d'une ancienne période de chômage, il perçoit lors d'une nouvelle déclaration au moins l'allocation de chômage qui lui revenait encore au titre de l'ancienne déclaration. Ce droit n'est cependant acquis que si l'accomplissement de l'ancienne période d'affiliation ne remonte pas encore à deux ans¹.

126. Le droit à l'allocation de chômage au-delà de 156 jours est *suspendu*, conformément au § 87, alinéa 5, pendant la période pour laquelle il est reconnu au chômeur un droit à *pension* soit parce qu'il a atteint ses 65 ans, soit en raison d'invalidité ou d'incapacité professionnelle, sur la base de l'assurance-pension des ouvriers, de l'assurance-pension des employés ou de la mutuelle des mineurs, ou de prestations similaires de droit public. Cette disposition repose sur le principe que l'octroi d'un *double revenu* à des pensionnés en raison de leur âge, de leur incapacité professionnelle ou de leur invalidité ne se justifie pas pour une période de plus de 26 semaines².

127. Les droits résultant d'une ancienne période d'affiliation expirent avec l'accomplissement d'une nouvelle période. Il n'est plus possible de les faire valoir lorsque deux ans se sont écoulés depuis l'accomplissement de la période d'affiliation. Cette disposition vise à faciliter la détermination de la durée des droits³.

1. Cf. à ce sujet KREBS, AVAVG, § 87, note 1.

2. Cf. motivation du projet gouvernemental, p. 127 (au sujet du § 99 du projet gouvernemental).

3. Motivation, *op. cit.*, p. 128.

128. Conformément au § 88, certains jours doivent être pris en compte pour le calcul de la durée du droit à l'allocation de chômage, notamment ceux où le travailleur n'a pas touché l'allocation de chômage en raison de la suspension de ses droits¹.

129. Selon le § 89, l'allocation de chômage se compose d'un *montant principal* et de *suppléments familiaux* pour les personnes à charge.

130. Le montant principal est constitué par l'allocation de chômage à laquelle a droit le chômeur lui-même, quelle que soit sa situation de famille. Conformément au § 90, ce montant principal est proportionnel à la rémunération horaire moyenne perçue au cours de la période prise comme base pour le calcul, multipliée par la moyenne du nombre des heures de travail résultant de l'horaire hebdomadaire normal constitutionnel, dans les conditions d'emploi ayant prévalu au cours de la période en question. Celle-ci est constituée par les dernières périodes de paye de l'emploi assujetti à l'assurance, lesquelles doivent atteindre au total vingt jours comportant droit à rémunération et constituent la période minimum d'affiliation². La rémunération de base ne doit en aucun cas être supérieure à 25 DM par jour, 175 DM par semaine ou 750 DM par mois (§ 90, al. 5).

131. Outre le montant principal, il est accordé un *supplément familial* de 6 DM par semaine pour tout membre de la famille donnant droit à un tel supplément³. Ce droit n'est toutefois acquis dans le cas prévu au § 89 al. 2 point 2⁴ que si, avant son entrée au chômage, le chômeur ne se contentait pas de subvenir provisoirement et pour une faible part à l'entretien de cette personne en raison d'une obligation légale ou morale, ou que si ce droit ou cette obligation morale ne sont intervenus qu'après son entrée au chômage dans le cas où il est apte au travail.

Dans ces deux cas, la condition est que le chômeur, s'il est apte à travailler, continue d'être assujetti à l'obligation légale ou morale de subvenir à l'entretien de ces personnes, même pendant la période de chômage. Le supplément familial ne doit pas être octroyé plusieurs fois pour la même personne à charge au cours d'une même période. S'il existe pour la personne à charge un droit à l'*allocation pour enfants*⁵ en vertu de la loi sur l'allocation pour enfants du 13 novembre 1954 (BGBl. I, 333) et de ses dispositions complémentaires et modificatives, le droit au supplément familial est suspendu.

1. Cf. n° 113 ci-dessus.

2. Pour les détails, cf. § 90, al. 1 à 10, modifiés à la suite de la promulgation de la loi dérogatoire du 7 décembre 1959.

3. La notion de « personne à charge » au sens de cette prescription est définie au § 89, al. 2. Cf. n° 105 ci-dessus.

4. En d'autres termes, quand il s'agit des autres parents, des parents par alliance, du conjoint, du conjoint divorcé si le divorce n'a pas été prononcé exclusivement ou principalement à ses torts, de pupilles ainsi que des enfants illégitimes par rapport au père.

5. Cf. ci-après n° 164 et s.

132. Conformément au § 89, alinéa 6, il n'y a pas droit à percevoir un supplément familial lorsque le membre de la famille peut subvenir à sa subsistance par ses propres moyens ou si sa subsistance peut être assurée par des prestations versées ou dues par un tiers, ou encore s'il perçoit une allocation de chômage, une indemnité de chômage partiel, une indemnité pour arrêt d'exploitation, une indemnité pour intempéries ou un secours dans le cadre de l'aide aux chômeurs. Par ailleurs, le chômeur n'a pas droit au supplément familial s'il ne satisfait pas, pendant qu'il est en chômage, à ses obligations alimentaires vis-à-vis des personnes dont il a la charge.

133. En ce qui concerne les personnes à la charge du chômeur, l'octroi du supplément familial peut être subordonné à leur inscription sur les listes de demandes d'emploi du Bureau de la main-d'œuvre ; cette disposition ne s'applique cependant pas aux épouses (§ 87, al. 7).

134. Le *montant maximum* qui puisse être accordé au chômeur (c'est-à-dire le total du montant principal et du supplément familial), est fonction d'un *barème* spécial dont nous reproduisons ci-après quelques chiffres à titre d'exemples :

Pour une rémunération hebdomadaire de DM	Montant principal en DM	Montant maximum en DM
11	9,60	9,90
51	24,60	39
81	36,30	56,70
101	43,80	70,80
121	51	84,60
151	61,80	105,60
175	70,20	122,40

135. L'allocation de chômage est accordée *en espèces* et pour les six *jours ouvrables* seulement. A chacun de ces six jours correspond un sixième de l'allocation de chômage hebdomadaire (§ 91).

§ 3. — *Autres dispositions*

1° *Insaisissabilité de l'allocation de chômage.*

136. Les prestations prévues par l'AVAVG sont en principe *insaisissables* ; de plus, elles ne peuvent pas être mises en gage et son incessibles (§ 93, al. 1^{er})

2° *Imputation au titre des cotisations dues.*

137. Les cotisations dues peuvent être imputées sur le montant de l'allocation de chômage à verser et ce, pour chaque semaine, à concurrence seulement de la moitié de l'allocation de chômage hebdomadaire (§ 93, al. 2). Le législateur a apporté cette restriction afin d'éviter qu'une telle imputation ne laisse le chômeur sans aucune ressource.

3° Droits à remboursement de l'assistance publique, etc.

138. S'il est accordé au chômeur, *avant* que n'intervienne toute décision sur sa demande d'allocation, des prestations prélevées sur les fonds publics, pour une période pendant laquelle il a droit à l'allocation de chômage, le service qui effectue ces prestations peut obtenir, en adressant une notification écrite au bureau de la main-d'œuvre, que le droit du chômeur à l'allocation de chômage lui soit transféré en compensation des prestations qui n'auraient pas été octroyées si l'allocation de chômage avait été accordée à temps. Sur le total de l'allocation de chômage revenant au chômeur jusqu'à l'expiration de la période pour laquelle il a touché des prestations prélevées sur les fonds publics, le montant d'une semaine d'allocation devra lui être réservé afin qu'il ne se trouve pas sans ressources. Le fait que le droit à l'allocation de chômage soit insaisissable n'exclut pas la possibilité de son transfert. L'assentiment du chômeur n'est pas requis à cet effet (§ 94). Cette disposition permet de régler non seulement les droits à remboursement de l'*assistance publique*, mais, de façon générale, tous les cas dans lesquels un *autre service* a consenti au chômeur des prestations prélevées sur les fonds publics, bien que cette obligation ait incombé en premier lieu à l'Office fédéral.

4° Imputation d'un autre revenu.

139. Tout revenu que le chômeur percevant l'allocation de chômage pourrait tirer d'une activité dépendante ou indépendante est *imputé* par moitié sur l'allocation de chômage, dans la mesure où, déduction faite des dépenses professionnelles, il dépasse 9 DM par semaine. Cette imputation limitée a pour but d'inciter le chômeur à occuper un emploi passager pendant la période de chômage. Le montant cumulé de ce revenu et de l'allocation de chômage ne doit cependant pas dépasser 150 % de l'allocation de chômage (§ 95, al. 1^{er}). En aucun cas, les revenus du chômeur ne doivent donc dépasser ceux qu'il percevrait s'il travaillait encore, car sinon il n'aurait plus la moindre envie d'occuper un emploi constant.

5° Suspension de l'allocation de chômage en cas de prestations octroyées sur la base de l'ancienne relation de travail.

140. Aussi longtemps que le chômeur perçoit encore ou est en droit d'exiger, sur la base de son ancienne relation de travail, des prestations se substituant à son ancienne rémunération, il convient de la considérer comme si la relation de travail existait encore. La loi prescrit dans de tels cas la suspension du droit à l'allocation. D'après le § 96, le droit à l'allocation de chômage est suspendu pour la durée de la période pendant laquelle le chômeur perçoit encore une rémunération ou une indemnité de congé, ou bien est en droit d'exiger une rémunération. Sont également considérées comme rémunération dans ce sens d'autres montants payés au salarié lorsque, compte tenu des circonstances de chaque cas d'espèce, on peut admettre qu'ils ont été versés en compensation de droits à un congé ou de droits à une

rémunération ; dans les cas de ce genre, le droit à l'allocation est suspendu pendant un nombre de jours égal à celui pendant lequel, après la date de cessation de l'emploi, ces prestations atteignent le montant de la rémunération que le chômeur a perçue, ou aurait perçue pour une durée normale du travail dans l'entreprise, au cours des quatre dernières semaines de son emploi.

6° *Abandon de droits acquis au titre d'une relation de travail.*

141. Lorsque le chômeur abandonne, sans raison valable, les droits qu'il a acquis au titre d'une relation de travail ou qu'il néglige de les faire valoir, ses droits à l'allocation de chômage sont *suspendus* à concurrence d'un nombre de jours et d'un montant correspondant, cette période ne pouvant cependant dépasser 12 jours (§ 97). Cette disposition vise à éviter tout préjudice financier à l'Office fédéral.

7° *Omission de déclarations.*

142. Le chômeur se voit refuser le bénéfice de l'allocation de chômage pour un nombre de jours égal à celui pendant lequel il a omis, sans motif valable, et bien qu'il ait été informé des conséquences juridiques de son omission, de faire auprès du bureau de la main-d'œuvre les déclarations prescrites au § 179. Il lui est cependant loisible de fournir ultérieurement une excuse (§ 98).

8° *Action contraire aux enquêtes effectuées par l'Office fédéral.*

143. Si, par son comportement, le chômeur fait obstacle aux enquêtes effectuées par l'Office du travail en vue de constater s'il réunit les conditions requises pour l'attribution de l'allocation de chômage ou si, de propos délibéré ou par négligence grave, il ne satisfait pas à son devoir d'effectuer les déclarations obligatoires ou de remplir les formulaires prescrits, bien qu'il ait été informé des conséquences juridiques de ses agissements, l'allocation de chômage peut lui être retirée complètement ou en partie (§ 99). Le Bureau de la main-d'œuvre décide en toute équité s'il y a lieu de recourir à cette mesure.

9° *Délai de forclusion.*

144. Les droits au versement de l'allocation de chômage sont considérés comme forclos lorsque trois mois se sont écoulés depuis la date d'échéance. Le délai commence à courir au plus tôt à partir du jour suivant la notification de l'octroi de l'allocation de chômage. En ce qui concerne la fraction litigieuse des prestations, le délai commence à courir à partir du jour où l'arrêt du Tribunal du travail est devenu exécutoire (§ 100).

10° *Prescriptions spéciales s'appliquant aux dockers employés par intermittence.*

145. Les dockers employés par intermittence font l'objet de dispositions spéciales énoncées aux §§ 101 à 106. Ces dispositions s'imposaient pour ce

genre d'emplois sujets à de fréquentes alternances d'activité et de chômage. Le cadre de cette étude ne permet pas de s'étendre sur ce point¹.

§ 4. — *Procédure*

1^o *Dépôt de la demande.*

146. Conformément au § 170, la demande d'allocation de chômage doit être déposée personnellement auprès du *Bureau de la main-d'œuvre* compétent. Est considéré comme compétent, le Bureau de la main-d'œuvre dans la circonscription duquel le chômeur est domicilié lors de son entrée en chômage ou, s'il est sans domicile, le bureau dans la circonscription duquel il séjournait lors de son entrée en chômage. En cas de conflit de compétence entre bureaux de la main-d'œuvre, la décision revient au président de l'Office du travail de Land si les bureaux en litige relèvent de sa circonscription, sinon la décision appartient au président de l'Office fédéral.

2^o *Justification de la demande.*

147. Conformément au § 174, alinéa 1^{er}, le chômeur est tenu d'*établir* dans sa demande d'allocation de chômage *la véracité de tous les faits* qu'il est nécessaire de connaître pour déterminer le montant de l'allocation de chômage. Il doit notamment indiquer sa situation de famille, la nature de ses activités, les dates de début et de cessation de son rapport de travail, le motif pour lequel celui-ci a été résolu ainsi que le salaire et les autres rémunérations qu'il a perçues ou qu'il est encore en droit d'exiger du fait de la cessation de ce rapport de travail. Lors de la cessation d'un contrat de travail, l'employeur est tenu de délivrer sur demande un certificat sur l'un des formulaires prévus à cet effet indiquant notamment la nature de l'activité et les dates de début et de cessation du rapport de travail. Il convient d'y mentionner en outre le salaire et les autres rémunérations que le chômeur a perçus ou qu'il est encore en droit d'exiger. Cette obligation de l'employeur vis-à-vis de l'Office fédéral est une obligation de droit public assortie de peines disciplinaires (§ 217).

3^o *Certificats de travail.*

148. Toute personne confiant un emploi rémunéré à un bénéficiaire de l'allocation de chômage est tenu, conformément au § 175, de *délivrer un certificat* indiquant la nature et la durée de l'activité ainsi que le montant de la rémunération accordée. Tout bénéficiaire de l'allocation de chômage effectuant des prestations de services moyennant rémunération est tenu de présenter à son employeur ou commettant le formulaire prévu à cet effet (§ 175, al. 2). L'inobservation de cette prescription peut aussi être sanctionnée comme infraction au règlement (§ 217).

1. Pour la notion d'« emploi intermittent », v. plus haut, n^o 98.

4° *Enquêtes.*

149. Pour se rendre compte lui-même de chaque cas particulier sans en être réduit aux seules allégations de chômeur, l'Office fédéral est habilité, conformément au § 172, à effectuer des *enquêtes* de toute nature, à l'exclusion toutefois des interrogatoires effectués sous la foi du serment, en vue de vérifier si le chômeur remplit les conditions requises pour l'octroi de l'allocation de chômage. Il est également habilité à consulter les livres de compte, les dossiers et pièces justificatives ainsi que les listes, les relevés et quittances des salaires versés aux travailleurs à domicile, dans la mesure où ceci est nécessaire pour l'application de la loi. En outre, il peut également exiger du chômeur qu'il se soumette à un examen médical.

Les autorités publiques et les organismes d'assurance sont tenus de prêter *aide et assistance* à l'Office fédéral, notamment de lui fournir les renseignements nécessaires pour l'application de la loi. Les autorités financières sont tenues d'*indiquer* à l'Office fédéral toutes informations sur les revenus et le patrimoine du chômeur et des membres de sa famille donnant droit au supplément familial, des personnes tenues d'assurer la subsistance du chômeur et des personnes astreintes à remboursement, dans la mesure où ceci est nécessaire pour l'application de la loi.

Toute personne qui emploie un chômeur ou l'un des membres de sa famille donnant droit au supplément familial, qui lui accorde ou est tenu de lui accorder des prestations de nature à exclure ou à restreindre les droits du chômeur en vertu de la présente loi, est tenue d'*indiquer* notamment, dans la mesure où ceci est nécessaire pour l'application de la loi, la nature et l'importance de l'activité exercée, indépendante ou non, ainsi que les prestations afférentes à de telles activités.

5° *Décision.*

150. Conformément au § 177, c'est au *directeur du Bureau de la main-d'œuvre* qu'il appartient de *statuer* sur la demande d'allocation de chômage. Cette décision qui peut comporter soit l'acceptation ou le refus, soit l'acceptation ou le refus partiel de cette demande, doit être notifiée au chômeur *par écrit*. Cette notification doit mentionner le siège de la juridiction auprès de laquelle il peut interjeter appel ainsi que le délai imparti à cet effet.

6° *Voies de recours*

151. Conformément aux §§ 77 et suivants de la loi sur les tribunaux sociaux, l'intéressé peut former opposition auprès du Bureau de la main-d'œuvre dans le mois qui suit la notification de la décision prise par ce dernier. S'il n'est pas fait droit à cette opposition, une *fin de non-recevoir* doit lui être signifiée contre laquelle l'intéressé peut porter plainte auprès du tribunal social dans le délai d'un mois après la notification. A quelques exceptions près, l'arrêt du tribunal social peut être attaqué par un pourvoi devant la Cour sociale du Land. La cause ne peut être *renvoyée* en cassation devant la Cour sociale fédérale que si la Cour sociale du Land y consent expressément ou si l'arrêt est incriminé pour vice de procédure.

7° *Obligation de pointage.*

152. Tout travailleur touchant l'allocation de chômage est tenu de se présenter régulièrement et sur invitation au Bureau de la main-d'œuvre en vue d'obtenir un emploi ou de justifier qu'il est toujours en chômage. Le chômeur est astreint à cette obligation même durant le délai suspensif ou la période de carence ainsi que durant toute procédure préliminaire ou procédure engagée auprès d'un tribunal du travail pendant la période au cours de laquelle le chômeur aurait droit à l'allocation de chômage au cas où il obtiendrait gain de cause (§ 179).

8° *Versement.*

153. Conformément au § 181, l'allocation de chômage est versée, en règle générale, *pour chaque semaine échue.*

9° *Déclarations obligatoires.*

154. Tout bénéficiaire de l'allocation de chômage est tenu, selon le § 183, de *déclarer* spontanément toute modification intervenant dans sa situation financière susceptible d'influer sur l'appréciation de son droit à l'allocation de chômage, tant au regard de son bien-fondé que du montant alloué, ainsi que toute modification des revenus et du patrimoine des membres de sa famille donnant droit aux suppléments familiaux. L'inobservation de cette prescription peut être sanctionnée comme infraction au règlement et être assortie d'une amende (§§ 217, 218).

10° *Radiation.*

155. Lorsque les versements de l'allocation de chômage sont suspendus, en cas de maladie ou d'activité transitoire par exemple, le chômeur est tenu de se faire *radier* immédiatement des registres de chômage en indiquant le motif (§ 184).

11° *Retrait du droit à l'allocation.*

156. Le droit à l'allocation est *retiré* d'office, totalement ou en partie, lorsqu'il s'avère que l'intéressé ne réunissait pas ou ne réunit plus les conditions requises pour l'attribution de l'allocation ou du montant consenti. Le montant des prestations effectuées à tort doit être déterminé, leur remboursement pouvant être exigé, le cas échéant (§ 185).

12° *Transfert des droits à l'allocation.*

157. Pour éviter un *double versement* de prestations prélevées sur les fonds publics, et pour permettre le *remboursement* des prestations effectuées à tort par l'Office fédéral, le § 186 prévoit, dans certaines conditions, le *transfert* de certains droits à l'Office fédéral ; ce transfert s'effectue automatiquement par notification écrite du Bureau de la main-d'œuvre à l'intéressé.

13° *Retenue sur les prestations futures.*

158. Les *remboursements à effectuer* pour les travailleurs sans emploi peuvent, dans certains cas et sous certaines conditions, être retenus sur les prestations futures (§ 187).

SECTION III

L'ASSURANCE-MALADIE ET ACCIDENTS DES CHOMEURS
L'ALLOCATION POUR ENFANTS§ 1. — *L'assurance-maladie*

159. Les chômeurs sont assurés en cas de maladie par l'Office fédéral pendant la période où ils touchent le montant principal (§ 107, alinéa 1^{er}.) Les cotisations à la Caisse de maladie sont à la charge de l'Office fédéral (§ 112). L'assurance-maladie des chômeurs relève en principe des dispositions de l'assurance-maladie légale (§ 107, phrase 2).

160. En vertu du § 109, le salaire de base est calculé non pas en fonction de la rémunération échue par jour de calendrier, mais sur la base des 2/7 de l'allocation de chômage hebdomadaire. Les cotisations sont calculées sur la base d'un taux de cotisation réduit d'un tiers. Cette réduction se justifie par le fait que les taux de l'allocation de chômage ont été majorés à plusieurs reprises au cours des dernières années, de sorte qu'ils ont subi une amélioration par rapport à la rémunération du travail. Par ailleurs, la caisse de maladie n'a pas à financer sur ses propres fonds la totalité des prestations servies, l'Office fédéral lui remboursant les débours qu'elle effectue au titre de l'indemnité de maladie, de l'indemnité de ménage et de l'indemnité de menus frais.

161. En vertu du § 110, le chômeur bénéficie, en tant qu'*indemnité de maladie*, du montant qu'il aurait perçu en tant qu'allocation de chômage s'il n'était pas tombé malade. Si le chômeur devient inapte au travail durant la période où il perçoit l'allocation de chômage, l'indemnité de maladie lui est accordée à partir du premier jour de son incapacité de travail. Si le chômeur perçoit une indemnité de maladie, le droit à l'allocation de chômage est suspendu, sinon le chômeur se verrait dans une situation pécuniaire plus intéressante que s'il travaillait encore (§§ 77, 110).

§ 2. — *L'assurance-accident*

162. L'assurance-accident des chômeurs relève des dispositions du Code d'assurances du Reich ainsi que des dispositions promulguées en vue de l'amender, de le compléter et de l'appliquer (§ 115).

163. Cette réglementation n'a été instaurée que par la loi dérogatoire de 1957. Les bénéficiaires de l'allocation de chômage n'étaient jusqu'alors

assurés qu'en cas de maladie, et ils ne bénéficiaient donc d'aucune assurance contre les accidents survenant durant le parcours nécessaire pour se rendre à un bureau de la main-d'œuvre ou pour se présenter ou entrer en fonction chez un employeur désigné par un tel bureau¹. Cette lacune a été comblée par la nouvelle disposition du § 115 qui constitue ainsi pour les chômeurs une assurance complémentaire correspondant à celle dont ils bénéficient en période d'activité².

3§ 3. — *L'allocation pour enfants*

164. Les chômeurs bénéficient au même titre que les autres travailleurs de l'*allocation légale pour enfants*³ qui s'élève actuellement à 30 DM par mois pour tout enfant de moins de 18 ans à partir du 3^e. L'allocation pour enfant est accordée jusqu'à 25 ans si l'enfant étudie en vue de sa formation professionnelle ou s'il n'est pas en mesure de subvenir lui-même à ses besoins par suite de déficience physique ou de débilité mentale.

165. Dans la mesure où l'intéressé a droit à l'allocation pour enfants en vertu des dispositions légales relatives à l'allocation pour enfants, le droit au supplément familial est entièrement suspendu⁴ (§ 89).

SECTION IV

L'INDEMNITÉ POUR PERTE DE SALAIRE

166. La législation sociale allemande distingue deux cas d'indemnités pour perte de salaire afférentes au chômage, d'une part l'*indemnité de chômage partiel*, d'autre part l'*indemnité pour arrêt d'exploitation*.

§ 1. — *L'indemnité de chômage partiel*

167. L'indemnité de chômage partiel constitue une compensation partielle de la perte de salaire en cas de *chômage partiel*. « En tant que moyen spécifique de prévention contre le chômage complet, elle sert de compensation pour les fluctuations conjoncturelles (à court terme ; du point de vue de la politique sociale, elle réduit l'insécurité qui pèse sur l'existence du travailleur. Aux travailleurs, elle permet de conserver leur emploi, aux entreprises, de conserver un personnel expérimenté »⁵. L'indemnité de

1. Le chômeur étant sans travail, il ne peut y avoir que des accidents de trajet et non des accidents du travail.

2. Cf. Motivation du gouvernement, p. 93.

3. Loi sur l'octroi de l'allocation pour enfants et sur l'instauration de caisses de compensation familiales (loi sur l'allocation pour enfants) du 13 novembre 1954 (BGBl. I, 333) ; loi du 7 janvier 1935 sur la revalorisation de l'allocation pour enfants (BGBl. I, 17) ; loi complémentaire du 23 décembre 1955 (BGBl. I, 841) et loi modificative du 27 juillet 1957 (BGBl. I, 1061) sur l'allocation pour enfants. Deuxième loi modifiant les dispositions de la loi sur l'allocation pour enfants du 16 mars 1959 (BGBl. I, p. 153).

4. Cf. n° 141 ci-dessus, *in fine*.

5. Motivation du projet gouvernemental, p. 94.

chômage partiel vise ainsi, d'une part, à donner aux entreprises touchées par une insuffisance de travail inévitable et qui ne peuvent plus, de ce fait, maintenir leur rythme habituel de travail, la possibilité de recourir à une réduction de la durée du travail permettant le maintien de l'exploitation et du personnel, d'autre part, elle vise à protéger les travailleurs contre le chômage et à leur garantir un revenu suffisant. Par contre, cette indemnité — et à plus forte raison l'indemnité pour perte de salaire — ne saurait avoir pour rôle d'amortir les fluctuations de l'emploi résultant du caractère spécifique des entreprises, de prendre en charge les risques normaux inhérents à toute entreprise ou de retarder les modifications structurelles qui semblent s'imposer économiquement. L'indemnité de chômage partiel ne doit pas davantage conduire à subventionner indirectement les entreprises¹. Une section d'entreprise est également considérée comme « entreprise » au sens des dispositions relatives à l'indemnité de chômage partiel (§ 129).

168. En vertu du § 116, l'indemnité de chômage partiel est accordée dans les entreprises sur des fonds de l'assurance-chômage aux travailleurs exerçant une activité assujettie à l'assurance obligatoire. Après consultation du conseil administratif, le Gouvernement fédéral définit par ordonnance en fonction de la situation du marché du travail les secteurs et branches économiques dans lesquels l'indemnité de chômage partiel peut être accordée². Ne tombent pas sous le coup de cette réglementation les secteurs économiques dépourvus d'horaires de travail réguliers tels que les entreprises agricoles ou forestières, les entreprises de pêche en eau douce, y compris l'exploitation des étangs, les compagnies de navigation maritime et fluviale, les forains, théâtres, cinémas et orchestres, les gens de maison, les travailleurs à domicile ainsi que les personnes exerçant un emploi intermittent.

169. Dans certaines conditions, les « *chômeurs partiels* » ont droit à l'indemnité de chômage partiel. En vertu du § 120, alinéa 2, est considéré comme chômeur partiel tout travailleur qui :

a) après le début du chômage partiel continue d'assumer un emploi assujetti à l'assurance obligatoire dans l'entreprise fonctionnant à horaire réduit ou y assume un emploi pour des raisons impérieuses inhérentes à l'entreprise, et qui

b) par suite d'une insuffisance de travail inévitable et passagère subit une réduction de son temps de travail de plus de 1/6 et qui

c) touche une rémunération réduite par suite de l'insuffisance de travail mais qui, toutes les deux semaines — en cas de décompte mensuel, dans chacune des deux moitiés de mois — effectue au moins un poste de travail complet ou 8 heures de travail tout au moins. Cette condition est également

1. Motivation du projet gouvernemental, *loc. cit.*

2. Sinon, sont encore applicables les lois des Länder et des zones d'occupation qui par ailleurs ont cessé d'avoir force légale, SCHIECKEL, AVANG, § 116, note 2.

considérée comme remplie lorsque le travailleur n'exécute pas ce temps minimum de travail sans que la faute lui en incombe.

170. Ne sont en aucun cas considérés comme *périodes* de chômage les périodes de congé et les congés de maladie ; quant aux jours fériés il ne sont que dans la mesure où il n'y a pas obligation de verser les salaires en raison d'un manque de travail.

171. L'*octroi* de l'indemnité de chômage partiel est licite dans une entreprise lorsque :

- a) le chômage partiel a été déclaré au Bureau de la main-d'œuvre,
- b) le chômage partiel résulte d'une insuffisance de travail inévitable et passagère découlant de la situation économique générale, par exemple d'une pénurie de matières premières, de sources d'énergie ou de difficultés d'écoulement¹,
- c) au cours des deux premières semaines qui ont fait l'objet d'une déclaration de chômage partiel, la majorité des travailleurs effectivement employés a travaillé moins de cinq sixièmes du temps de travail normal. Les apprentis, stagiaires, apprentis en formation accélérée, travailleurs à domicile et les personnes exerçant de menus emplois ou des emplois intermittents n'entrent pas en ligne de compte.

172. L'octroi de l'indemnité de chômage partiel n'est licite que dans la mesure où le nombre des travailleurs bénéficiant de l'indemnité de chômage partiel est supérieur à 10% des travailleurs effectivement employés au cours des deux premières semaines (§ 117).

173. L'indemnité de chômage partiel ne peut être accordée *au plus tôt*, dans une entreprise, qu'*au début de la semaine* au cours de laquelle la déclaration de chômage partiel est parvenue au Bureau de la main-d'œuvre. Si cette déclaration n'a pas été faite à temps pour une raison excusable, par ignorance des dispositions légales par exemple, ou parce que l'employeur a tout d'abord vainement cherché à remédier lui-même au manque de travail, la date d'octroi peut être avancée sans remonter cependant à plus d'un mois avant le jour de réception de la déclaration. L'indemnité de chômage partiel ne peut cependant être accordée avant le jour à partir duquel le bureau de la main-d'œuvre reconnaît que les conditions requises pour l'octroi de l'indemnité de chômage partiel sont réunies. Si au cours des six dernières semaines précédant le début du chômage partiel la durée normale du travail a été dépassée en moyenne de plus de 10%, l'indemnité de chômage partiel ne peut être accordée qu'au début de la deuxième quinzaine suivant la déclaration de chômage partiel (§ 118).

174. En ce qui concerne la *durée* de l'octroi de l'indemnité de chômage partiel, le § 119, modifié par la loi dérogatoire du 7 décembre 1959, stipule

1. Pour plus amples détails, cf. KREBS, AVAVG, § 117, note 3.

que cette indemnité ne peut être accordée dans une entreprise que pour une période de 26 semaines. Cependant, lorsque la situation sur le marché du travail est exceptionnelle, le ministre fédéral du travail et des affaires sociales peut, après consultation du conseil administratif, autoriser par décret réglementaire l'octroi de l'indemnité de chômage partiel dans certaines branches d'activité déterminées, et dans certains districts, pour une période allant jusqu'à 52 semaines¹.

175. Conformément au § 121, l'indemnité de chômage partiel est *calculée* en fonction de la différence entre la rémunération effective (*salaire réduit*) et les 9/10 de celle que le chômeur aurait perçue sans la perte de travail s'il avait effectué le temps de travail habituel dans l'entreprise (*salaire complet*). La rémunération à laquelle le chômeur partiel a droit pour la période de chômage partiel ou les prestations versées volontairement par l'employeur en plus du salaire au titre du chômage partiel doivent être ajoutées à la rémunération effective. Il en est de même des revenus que le chômeur partiel perçoit ou est en droit d'exiger au titre d'une activité dépendante ou indépendante exercée durant la période où il bénéficie de l'indemnité de chômage partiel.

176. Le *montant* de l'indemnité de chômage partiel s'établit en détail sur la base d'un barème complexe. Le total de l'indemnité de chômage partiel et de la rémunération ne doit pas dépasser les 5-6 de la rémunération complète (salaire complet). Conformément au § 122, l'indemnité de chômage partiel est en règle générale calculée et octroyée pour une période de 2 *semaines*. Si, dans une entreprise, les salaires sont versés toutes les quatre semaines ou tous les mois, ces périodes de décompte doivent servir de base pour le calcul et l'octroi de l'indemnité de chômage partiel.

177. A la demande du bureau de la main-d'œuvre, l'employeur est tenu de calculer les prestations et de les verser au salarié sans frais pour ce dernier. Le Bureau de la main-d'œuvre doit mettre ces montants à la disposition de l'employeur.

178. Conformément au § 124, les prestations en espèces de l'assurance-maladie doivent être calculées sur le salaire complet pour les périodes pendant lesquelles l'intéressé touche l'indemnité de chômage partiel. Les débours excédentaires imputables aux prestations en espèces sont remboursés aux caisses de maladie par le bureau de la main-d'œuvre qui octroie l'indemnité de chômage partiel. Le ministre fédéral du travail peut prescrire par décret réglementaire que les débours excédentaires soient réglés forfaitairement.

179. L'*assurance-accident* des bénéficiaires de l'indemnité de chômage partiel relève des dispositions du Code d'assurance du Reich (§ 129, al. 4, en liaison avec le § 115).

1. Jusqu'à la date de mise en vigueur de loi dérogatoire du 7 décembre 1959, l'indemnité n'était octroyée que pour une période de 14 semaines. Dans certaines conditions, le Conseil administratif pouvait, avec l'autorisation du ministre fédéral du travail et des Affaires sociales, proroger cette période jusqu'à 52 semaines.

§ 2. -- *L'indemnité pour arrêt d'exploitation*

Une *indemnité pour arrêt d'exploitation* prélevée sur les fonds de l'assurance chômage peut être accordée dans une entreprise ou section d'entreprise pour la période d'arrêt d'exploitation, avec un maximum de 6 semaines (trois fois deux semaines) pour une période de 12 mois, si par suite d'une pénurie générale de combustibles ou d'une restriction prescrite ou reconnue par les pouvoirs publics dans l'approvisionnement en eau, en gaz ou en courant, le travail est *complètement suspendu* pendant deux semaines au moins et si l'arrêt d'exploitation a été déclaré au bureau de main-d'œuvre (§ 125).

181. A *droit* à l'indemnité pour arrêt d'exploitation, conformément au § 126, tout travailleur exerçant une activité assujettie à l'assurance obligatoire au moment de l'arrêt d'exploitation, aussi longtemps que le rapport de travail est maintenu pendant la période d'arrêt d'exploitation. Le rapport de travail doit donc subsister en tant que tel ; les intéressés ne doivent pas être licenciés, et ils ne doivent percevoir aucun salaire. Le droit à l'indemnité est suspendu pendant les *congés*, que le salaire soit versé ou non durant cette période, et lorsque l'intéressé perçoit une *indemnité de maladie*, une *indemnité d'accouchement* ou des prestations similaires. En cas de *grève*, le travailleur en grève n'a également aucun droit à l'indemnité pour arrêt d'exploitation étant donné que pendant cette période il n'exerce pas, d'après les principes de l'assurance sociale, un emploi assujetti à l'assurance obligatoire.

182. L'indemnité pour arrêt d'exploitation est *fixée* en fonction de la rémunération que le bénéficiaire aurait perçue, à défaut de ce arrêt d'exploitation, s'il avait effectué le temps de travail habituel dans l'entreprise, avec un maximum de 48 heures ; l'indemnité est donc fixée en fonction d'un salaire fictif. Tout autre revenu doit être pris en compte. L'indemnité pour arrêt d'exploitation est octroyée d'après quatorze catégories professionnelles, définies par le Ministre fédéral du Travail et des Affaires sociales. Le montant de l'indemnité pour arrêt d'exploitation est calculé dans le détail d'après un barème particulier (§ 127).

183. Le *versement* de l'indemnité pour arrêt d'exploitation est effectué, en règle générale, pour une période de deux semaines, étant entendu qu'à chaque jour correspond un douzième du taux prévu dans le tableau pour la double semaine.

184. En ce qui concerne l'*assurance-maladie*, le § 128 dispose que les bénéficiaires de l'indemnité pour arrêt d'exploitation sont membres de la caisse de maladie à laquelle ils sont affiliés au début de l'arrêt d'exploitation. A ce propos, on voudra bien se reporter aux explications fournies aux points 159 et suivants concernant l'assurance-maladie des chômeurs.

185. Pour l'*assurance-accident* des bénéficiaires d'une indemnité pour arrêt d'exploitation, les dispositions applicables sont celles du Code d'assurances du Reich (§ 129, al. 2).

CHAPITRE III
L'AIDE AUX CHOMEURS

SECTION I
NOTION ET CONDITIONS

§ 1. — *Notion*

186. Lorsqu'un chômeur n'a pas droit à l'assurance-chômage parce qu'il ne remplit pas les conditions légales, l'*aide aux chômeurs* peut dans certaines circonstances intervenir. Elle représente, contrairement à l'assurance-chômage non pas une prestation d'assurance, mais une prestation de l'*Etat* qui peut être revendiquée de droit lorsque les conditions légales particulières prescrites à cet effet sont remplies. L'aide aux chômeurs est elle aussi gérée par l'Office fédéral, mais celui-ci agit dans ce cas non en tant qu'organisme autonome, mais à la demande la République fédérale qui supporte tous les frais, y compris les frais administratifs.

187. Le caractère particulier de ce secours qui remplace partiellement la perte de salaire et se différencie ainsi de l'*assistance* publique¹ réside dans ceci : L'aide aux chômeurs accorde un *droit* garanti par les voies de droit de la juridiction sociale, ses prestations sont calculées en tant que *rémunération* du travail, il ne suppose aucun état de « dénuement » au sens de l'assistance publique mais seulement un *état de « besoin »*, il ne s'accompagne par principe d'aucune *obligation de remboursement*, comme il ressort clairement du § 92 et, enfin, les chômeurs bénéficiant de l'aide aux chômeurs sont assurés contre la maladie et les accidents. Pour souligner le caractère particulier de cette forme de secours en regard de l'assistance publique, on a remplacé l'expression « *assisante* aux chômeurs » par « *aide* qux chômeurs » on a remplacé l'expression « *assistance* aux chômeurs » par « *aide* aux chômeurs ».

§ 2. — *Conditions*

188. *Les prestations de l'aide aux chômeurs* sont accordées, conformément au § 145, aux chômeurs qui se tiennent à la disposition du bureau de placement, se sont déclarés en chômage au bureau de la main-d'œuvre, ont demandé un secours mais n'ont pas droit à l'indemnité de chômage parce qu'ils ne répondent pas d'un temps d'attente assez long². La loi exige, en outre, que le chômeur soit dans le besoin et qu'il ait, l'année précédant son inscription au chômage, touché l'indemnité de chômage ou qu'il se

1. Cf. ci-après, nos 199 et s.

2. Cf. ci-dessus, n° 107.

soit trouvé au moins dix semaines sans occupation rémunérée. Toute personne ayant 65 ans révolus ne peut prétendre à l'aide aux chômeurs car elle ne se tient plus à la disposition du bureau de placement des chômeurs. Si une telle personne est indigente, soit parce qu'elle ne reçoit pas de pension, soit parce qu'elle n'a pas d'autres revenus, c'est à l'assistance publique d'intervenir.

Bien que la loi ne le précise pas explicitement, l'aide aux chômeurs est également accordée, conformément à la situation juridique antérieure, à toute personne ayant épuisé ses droits à l'allocation de chômage ou qui se trouve déchu de ces droits pour prescription¹.

189. Le secours provenant de l'aide aux chômeurs est accordé aux ressortissants *allemands* et aux ressortissants des autres pays dans lesquels les Allemands sans travail reçoivent des prestations d'un montant égal à l'aide allemande aux chômeurs (§ 144). Cette limitation fondamentale aux ressortissants du pays qui était déjà un des principes de l'ancienne assistance en cas de crises et que l'on retrouve habituellement dans les systèmes de secours correspondants à l'étranger se justifie par le fait que l'aide aux chômeurs est financée sans contribution particulière des employeurs et des travailleurs par recettes générales des impôts de la République fédérale². La valeur de cette règle a cependant été limitée par le principe de la réciprocité ; dans la mesure où les Allemands bénéficient à l'étranger d'aides équivalentes, les ressortissants étrangers ont les mêmes droits que les Allemands³.

190. L'aide aux chômeurs n'est accordée qu'aux chômeurs *dans le besoin*. La notion de besoin est, en ce qui concerne l'aide aux chômeurs, expressément définie au § 149. Elle ne correspond pas à l'indigence au sens du droit de l'assistance publique ni au droit légale à l'entretien d'après le Code Civil allemand. Au sens de l'aide aux chômeurs, on peut parler de besoin lorsque le chômeur, pour assurer son existence et celle de ses parents qui ont droit à l'allocation familiale, en est réduit à l'aide aux chômeurs et que ses autres revenus calculables sont inférieurs au taux du subside⁴. Si le revenu dépasse ce taux, on ne se trouve pas devant un cas de besoin au sens de la loi. Il n'y a pas non plus besoin lorsque la personne peut assurer son existence d'une autre manière. L'octroi d'un secours dépend également des droits que le chômeur peut avoir sur d'autres personnes lui permettant de subvenir à ses besoins. S'il en a, il doit tout d'abord faire valoir ces droits à la subsistance ou autres droits pécuniaires⁵.

1. V. KREBS, AVAVG, § 145, note 7 se référant à la motivation de la Commission du travail de la Diète fédérale.

2. KREBS, AVAVG, § 144, note 1.

3. Des accords réciproques de ce genre existent par exemple avec les Pays-Bas et l'Italie. Cf. KUCK, *Taschenbuch Bundesanstalt AVAV*, Stuttgart, 1958, § 144, p. 470.

4. Pour le calcul du revenu, cf. en détail § 150.

5. Cependant on ne pourra pas, en général, exiger un procès : cf. KREBS, AVAVG, § 149, note 4 ; SCHIECKEL, § 141, note 3.

191. L'aide aux chômeurs est, par principe, accordée *sans prestation de travail*. On peut cependant, conformément au § 153, la faire dépendre d'une prestation de travail, lorsqu'une occasion de travail se présente. Cette clause restrictive se justifie car, dans certaines circonstances, le secours doit être accordé pendant une longue période et les sommes d'argent ne proviennent pas de contributions mais de fonds publics. Il est donc logique d'avoir de plus grandes exigences quant à la volonté de travailler du chômeur. Il peut également être opportun, dans l'intérêt même des chômeurs, et notamment lorsque le chômage se prolonge, de faire dépendre l'octroi de l'aide aux chômeurs de la prestation de tels travaux, pour maintenir la capacité de travail du chômeur et pour lutter contre les effets démoralisants d'un chômage prolongé faisant perdre le goût du travail¹.

SECTION II

LES PRESTATIONS DE L'AIDE AUX CHOMEURS

§ 1. — *Taux de l'aide aux chômeurs*

192. En ce qui concerne l'aide aux chômeurs, il convient de distinguer — de même que pour l'assurance-chômage — entre le *montant principal* et les *suppléments familiaux* pour personnes à charge.

193. Le montant principal est calculé sur la *rémunération de base* dont la fixation a été réglée en détail au § 148, modifié par la loi dérogatoire du 7 décembre 1959 (BGBl. I, p. 705)².

194. Le *supplément familial* s'élève, comme pour l'allocation de chômage, à six DM par semaine et par personne à charge. Le total du montant principal et du supplément familial ne doit pas dépasser le montant maximum.

195. Le droit à l'aide aux chômeurs est illimité dans le temps, mais il y a extinction de ce droit dans certaines conditions, notamment lorsque le chômeur, ayant rempli la période minimum d'affiliation, a droit à l'allocation de chômage, ou lorsque deux années se sont écoulées depuis le dernier jour de perception du secots (§ 147).

§ 2. — *L'assurance maladie et accidents* *L'allocation pour enfants*

196. *L'assurance-maladie et accidents* est régie, en ce qui concerne l'aide aux chômeurs, par les mêmes principes que pour l'assurance-chômage³. Toutefois, les dépenses ne sont pas à la charge de l'Office fédéral mais sont supportées par la Fédération.

1. KREBS, AVAVG, § 153, note 1.

2. Cf. à ce sujet le tableau afférent au § 148, annexé à la loi. Les taux du tableau sont obligatoires.

3. Cf. ci-dessus, n° 159 et s.

197. Pour ce qui est du versement de l'*allocation pour enfants*, le régime est le même que pour l'assurance-chômage¹.

§ 3. — *Procédure*

198. Pour la procédure relative à l'octroi de l'aide aux chômeurs, les dispositions applicables à l'assurance-chômage sont également valables ; il suffira de s'y reporter².

CHAPITRE IV AUTRES MESURES

SECTION I L'ASSISTANCE PUBLIQUE

§ 1. — *Nature et historique*

199. Bien que, comme nous venons de le voir, la majorité des chômeurs bénéficient de la protection de l'assurance-chômage ou, du moins, de l'aide aux chômeurs, il reste cependant un certain nombre de personnes sans emploi qui ne remplissent pas les conditions légales pour l'octroi de prestations au titre de l'assurance-chômage ou de l'aide aux chômeurs, mais qui, par suite de maladie ou pour d'autres raisons, se trouvent sans travail et dans le besoin, faute de ressources. C'est précisément dans ces cas qu'intervient l'*assistance publique*.

200. Par *assistance en général*, on entend l'assistance accordée aux personnes nécessiteuses ou pouvant se trouver dans le besoin en vue de leur assurer le bien-être physique, moral et économique ; par *assistance publique*, on entend l'octroi, par certains organismes de droit public, des moyens d'existence indispensables aux personnes sans ressources ou nécessiteuses en vue de les préserver de toute dégradation physique ou morale.

201. L'*assistance* sous ses formes les plus diverses existe depuis l'apparition des premières collectivités humaines et des premières communautés organisées. Incombant tout d'abord à la famille, au clan ou à la tribu, elle a été ensuite, au cours des siècles, prise en charge par l'Eglise puis, à partir du xiv^e siècle, par la communauté. C'est de cette époque que datent les premières *ordonnances relatives aux indigents* rendant les villes responsables des mesures d'assistance. Les ordonnances communales concernant les indigents et la série de lois adoptées dans les différents Etats, parmi lesquelles

1. Cf. ci-dessus, n^o 164 et s.

2. Cf. ci-dessus, n^o 146 et s.

il faut notamment relever la loi prussienne sur l'assistance aux indigents du 31 décembre 1842 (GS 1843, p. 8) ont été remplacées dans la Confédération de l'Allemagne du Nord par la *loi sur le domicile aux fins d'assistance* du 6 juin 1870 (BGBl. p. 360). Cette loi édictait pour la première fois sur le territoire de la Confédération des principes uniformes en matière d'assistance aux pauvres, principes qui, par la loi du 30 mai 1908 (RGBl. I, p. 377) ont été étendus à l'ensemble du territoire national. Par la suite, la loi en question a été plusieurs fois modifiée et élargie¹. C'est sous le coup de la détresse qui suivit la première guerre mondiale que fut promulguée, le 13 février 1924, l'ordonnance du *Reich relative au devoir d'assistance* (RGBl. I, p. 100) que l'on peut considérer comme le texte législatif le plus important, intéressant toutes les personnes nécessiteuses. Les principes de cette ordonnance sont encore en vigueur aujourd'hui. Elle a confié l'assistance aux associations destinées à cette fin dans les « Länder et les districts (Bezirk) et a laissé aux « Länder » le soin d'adopter les lois complémentaires nécessaires à son application et à son exécution et notamment aussi de déterminer quels services seraient chargés de l'assistance à l'échelon du Land ou du district.

202. Le *droit de l'assistance matérielle* était également régi uniformément pour l'ensemble du territoire national par les *principes du Reich* relatifs aux *conditions, à la nature et à l'ampleur de l'assistance publique* définis le 4 décembre 1924 (RGBl. I, p. 765). Ces principes ont été plusieurs fois modifiés par la suite². Actuellement ils sont toujours valables, ayant été repris dans le texte de la loi du 20 août 1953 modifiant et complétant les dispositions légales en matière d'assistance sociale (BGBl. I, p. 967). Pour l'application de ces principes, les Länder ont adopté toute une série de lois locales.

203. Il y a lieu de citer, en outre, la *Convention sur le droit de l'assistance* du 18 septembre 1947 modifiée par le texte du 3 mai 1949³. Toutes les associations d'assistance peuvent y adhérer. Cette convention a été élaborée par des experts en la matière et sert à simplifier les formalités administratives. Elle doit notamment permettre d'effectuer un travail préparatoire essentiel en vue d'une réforme générale ultérieure du droit de l'assistance⁴.

203 bis. Dans le cadre de la grande réforme sociale, on envisage de ranger également le droit de l'assistance publique sous la nouvelle notion d'aide sociale. Un projet de loi dans ce sens est actuellement en préparation au ministère fédéral de l'intérieur. La nouvelle loi fédérale vise à adapter la législation en vigueur en matière d'assistance aux conceptions sociales modernes. Elle tiendra compte des principes de la responsabilité personnelle

1. Cf. loi sur le domicile aux fins d'assistance dans sa version du 8 mars 1894 (RGBl. p. 264) et la même loi déjà mentionnée dans le texte dans sa version du 30 avril 1908 (RGBl. p. 381).

2. Cf. notamment les ordonnances du 29 mars 1928 (RGBl., I, p. 138) et du 1 août 1931 (RGBl., I, p. 439).

3. Texte reproduit par BRETZ, *Handbuch der deutschen Sozialgesetzgebung*, partie XVIII, 4.

4. BRETZ, *op. cit.*, 3.

et du devoir de la collectivité de porter secours dans les cas de détresse sociale. Aussi est-il prévu que toute personne se trouvant dans le besoin a droit aux prestations obligatoires de l'aide sociale. L'obligation actuelle de rembourser le coût de l'aide reçue sera abolie à quelques exceptions près. A l'avenir, il n'y aura obligation de rembourser les frais que si les conditions donnant droit à l'aide sociale sont créées intentionnellement, ou si le bénéficiaire dispose par la suite d'un revenu ou d'une fortune considérable. La loi aura pour objet de venir en aide à toute personne ayant besoin de l'assistance de la collectivité, lorsque cette personne n'est pas en mesure de s'aider elle-même et qu'elle ne bénéficie pas par ailleurs d'un autre secours. Le projet de loi distingue une aide pour la subsistance et une aide à accorder dans certaines situations particulières. Le financement de l'aide sociale incombera aux « Länder ». Dès que le projet du gouvernement aura été établi, il sera soumis à la Diète fédérale.

§ 2. — *Les organismes chargés de l'assistance*

204. Les *organismes chargés* de l'assistance publique, notamment de l'assistance aux indigents, et aussi de l'aide sociale aux mutilés de guerre, etc. sont les *associations d'assistance des Länder* et les *associations d'assistance des districts* (§ 1^{er} de l'ordonnance relative au devoir d'assistance du 13 févr. 1924). Chaque « Land » détermine quelles sont les associations chargées respectivement de l'assistance sur le plan du Land et sur le plan du district, en précisant quelles sont les tâches respectives qui leur incombent. Les associations d'assistance sont des *organismes de droit public* ; le Land peut conférer une capacité juridique particulière à certaines parties de leur patrimoine servant des buts déterminés (§ 4 *op. cit.*).

Conformément au § 7 de l'ordonnance, est en premier lieu *compétente* pour secourir un indigent, l'association d'assistance de district dans le ressort de laquelle se trouve l'indigent lorsqu'il commence à être dans le besoin. Mais en définitive l'assistance incombe au district dans lequel l'indigent a son lieu de résidence habituelle lorsqu'il tombe dans l'indigence. Toutefois, la Convention sur le droit de l'assistance du 18 septembre 1947 a supprimé cette distinction entre l'obligation de secours provisoire et l'obligation de secours définitive pour les associations adhérant à ladite convention. D'après celle-ci, les indigents doivent également être secourus en définitive par l'association d'assistance de district dans lequel ils se trouvent ; une indemnité ne peut être demandée à une autre association que sous certaines conditions bien définies.

§ 3. — *Conditions*

205. La condition préalable à l'obtention de prestations de la part de l'assistance publique est l'existence d'un *état de dénuement*.

206. Conformément au § 5 des « principes du Reich », se trouve dans un état de dénuement toute personne qui n'est pas à même ou n'est pas suf-

fisamment en mesure de subvenir par ses propres moyens à ses besoins essentiels et à ceux des membres de sa famille légalement à sa charge et qui ne reçoit pas non plus, par ailleurs, notamment de parents, de quoi y subvenir. Pour qu'un secours soit accordé au titre de l'assistance publique, il faut donc que l'indigent ne puisse pas, par ses propres moyens ou avec l'aide d'autres personnes, se procurer les ressources nécessaires à son existence. On peut donc également exiger de l'indigent qu'il assure *par son travail* ses moyens d'existence et ceux de sa famille (§ 7, principes du Reich). Il ressort d'autre part du principe fondamental de l'assistance publique, que l'indigent doit tout d'abord recourir à ses *propres moyens* pour parer à l'indigence ; cependant, certaines limitations ont été apportées en la matière par la loi du 20 août 1953 modifiant et complétant les dispositions relatives à l'assistance¹. Les *tiers* tenus de subvenir aux besoins de l'indigent (par ex. : ascendants ou descendants, conjoint, enfants nés hors mariage) doivent être sollicités *avant* l'assistance publique, de même que les organismes de sécurité sociale, lorsque les conditions légales requises sont remplies, avant que le secours à accorder n'incombe en dernier ressort à l'association d'assistance. L'assistance publique se fonde donc sur le *principe de son caractère subsidiaire*.

207. Contrairement à l'opinion antérieurement défendue sur le plan juridique, toute personne a droit aux secours de l'assistance publique lorsque l'enquête a révélé que cette personne se trouve dans un état d'indigence authentique au sens des dispositions légales. Dans l'ancien régime d'assistance, appelé « assistance aux indigents », le principe était tacitement reconnu selon lequel cette aide était accordée à l'indigent simplement par souci de l'ordre public mais non pas pour lui-même en tant que personne nécessiteuse. En conséquence, l'indigent n'était pas considéré comme sujet créant une obligation pour l'autorité publique, mais uniquement comme objet de l'action des pouvoirs publics. Cette idée fondamentale, telle qu'elle ressort de la décision du Tribunal administratif de Prusse du 21 février 1853 (t. 24, p. 249) et de l'arrêt du Tribunal administratif suprême fédéral pour les questions d'assistance (Bundesamt für Heimatwesen) du 22 juin 1901 (*Cahier* 33, n° 18, p. 39, 41), a été retenue ultérieurement sans examen, bien que les conditions économiques et sociales et les valeurs de l'éthique sociale se soient modifiées, que la jurisprudence ait depuis longtemps dissocié les tâches de prévoyance sociale des tâches de police de l'Etat et que l'indigent ait bénéficié en droit public, — par exemple du fait de l'octroi du droit de vote, mais surtout à la suite du décret de 1924 relatif au devoir d'assistance — d'une autre situation juridique². Pour les raisons énoncées ci-dessus, le tribunal administratif fédéral a adopté le point de vue

1. C'est ainsi par exemple que l'indigent n'est pas tenu d'aliéner certains objets qui lui sont indispensables pour entreprendre ou poursuivre sa formation ou son activité professionnelle, de même qu'il n'est pas tenu de vendre son mobilier dans la mesure où la possession en est justifiée par son train de vie antérieur.

2. Arrêt du Tribunal administratif fédéral, t. I, p. 160.

selon lequel, du moins depuis l'entrée en vigueur de la loi fondamentale, la conception antérieure n'est plus défendable mais qu'au contraire, d'après les idées directrices inspirant la loi fondamentale, le devoir d'assistance doit être interprété en ce sens que les organismes responsables ont à l'égard de l'indigent une *obligation juridique d'assistance*, et que l'indigent a droit à l'assistance correspondante. L'indigent peut donc, lorsque les conditions légales sont remplies, faire valoir son droit par voie de procédure contentieuse administrative ; les tribunaux sociaux ne sont pas compétents dans ce cas.

§ 4. — Prestations

208. Etant donné qu'il appartient à l'assistance de déterminer dans chaque cas le caractère particulier de l'état de dénuement et d'accorder les moyens propres à y remédier en tenant compte de ce caractère particulier, il convient de décider pour chaque cas *individuellement* des moyens nécessaires pour mettre fin à l'indigence. D'autre part, des *directives uniformes* s'imposent afin d'assurer une décision équitable et une application aussi uniforme que possible des mesures d'assistance. Ces directives ont été fournies par les principes du Reich susvisés relatifs aux conditions, à la nature et à l'ampleur de l'assistance publique. Elles donnent des précisions sur ce qui, dans l'esprit du législateur, constitue le *minimum vital indispensable*. Ce minimum ne peut être fixé à un montant calculé uniformément ou schématiquement une fois pour toutes, mais il convient plutôt d'examiner consciencieusement dans chaque cas ce qu'il y a lieu de faire dans la situation donnée, en vue de parer et de mettre fin à l'état d'indigence. D'après le § 6, alinéa 1^{er}, des principes du Reich, le minimum vital indispensable comprend au premier chef la *subsistance*, notamment le logement, la nourriture, l'habillement et les soins. D'après le § 11, cette subsistance peut être assurée de façon permanente par des secours en espèces accordés en fonction d'un taux de référence ou par des allocations uniques, prestations en nature ou aides personnelles. Le minimum vital comprend, en outre, ce qui est nécessaire à l'intéressé pour recouvrer la santé et l'aptitude au travail¹.

209. En vertu de la loi complémentaire relative à l'allocation pour enfants en date du 23 décembre 1955 (BGBl. I, p. 841), les bénéficiaires de l'aide permanente de l'assistance ont été admis dans le cadre des personnes ayant droit à l'*allocation pour enfants*. C'est ainsi qu'ils reçoivent, jusqu'à ce que leur état de dénuement ait pris fin, pour chaque enfant à partir du troisième, une aide de l'assistance au moins égale au montant de l'allocation pour enfants, dans la mesure où de telles prestations ne leur sont pas accordées par ailleurs.

1. Cf. pour plus de détails, les prescriptions administratives du ministre fédéral de l'Intérieur concernant la structure des taux de référence de l'assistance publique et leur rapport avec le revenu du travail, en date du 23 décembre 1955 (Bundesanzeiger, n° 251).

§ 5. — *Remboursement des prestations d'assistance*

210. Il résulte du principe du caractère subsidiaire des prestations que l'assistance se doit de vérifier si les dépenses qu'elle a engagées du fait des secours ne peuvent pas être remboursées par les bénéficiaires eux-mêmes ou par des tiers. La situation juridique est de ce fait fondamentalement différente de celle de l'assurance-chômage, qui repose sur le principe de l'assurance. Si l'assistance est tenue d'intervenir immédiatement en cas de dénuement, cela n'empêche cependant pas qu'elle peut se faire rembourser auprès des organismes et personnes obligés *avant elle* de fournir leur assistance, les prestations qu'elle a versées. En l'occurrence, il s'agit notamment de droits à indemnisation qu'elle peut faire valoir vis-à-vis du bénéficiaire lui-même, lorsque celui-ci dispose à nouveau d'un revenu ou de ressources propres, vis-à-vis des personnes ayant obligation — conjoint et enfants par exemple — ainsi qu'à l'égard de toute personne qui, d'après le droit civil ou public, est tenue d'intervenir avant l'assistance publique ; il peut s'agir enfin de droits réciproques à compensation des associations entre elles, pour autant que cette possibilité ne soit pas exclue par la convention sur le droit de l'assistance susmentionnée. Toutefois, l'assistance ne peut faire valoir ce droit à indemnisation vis-à-vis du bénéficiaire lui-même, de ses héritiers, de son conjoint ou de ses parents que pendant quatre ans à compter de la fin de l'année durant laquelle l'aide a été accordée. On a voulu ainsi éviter que l'indigent dont la situation économique s'est améliorée par la suite ne subisse trop longtemps les conséquences de son état antérieur de dénuement.

SECTION II

MESURES NE RELEVANT PAS DES POUVOIRS PUBLICS

§ 1. — *Secours accordés par les syndicats*

211. Il a déjà été exposé par ailleurs¹ qu'à l'origine les syndicats ont, dans une large mesure, pris soin de leurs adhérents en cas de chômage, mais que cette idée a cédé du terrain dans la pratique depuis que — précisément à l'instigation des syndicats — les pouvoirs publics ont pris les chômeurs en charge. Si les statuts de la plupart des syndicats comportent encore certaines dispositions visant l'octroi d'aides en cas de chômage, il ne s'agit là essentiellement que de principes généraux ou de formules de programme sans que pour cela le montant du secours en particulier soit fixé dans tous les cas et qu'un droit à bénéficier de cette aide soit reconnu au chômage.

Ce qui est prévu, c'est un secours, notamment dans le cas de « *sanction* » prise à l'égard d'un adhérent, car on a manifestement pensé en premier

1. Cf. ci-dessus, nos 74 et 79.

lieu au cas où les adhérents d'un syndicat ne sont pas réintégrés dans leur emploi à la suite d'un grève. On peut en conclure que les deux cas visés — secours aux grévistes¹ et secours aux adhérents ayant été l'objet d'une sanction — sont, dans plusieurs statuts, régis par le même paragraphe (cf. par ex. : Statuts Syndicat des services publics, des transports et du tourisme, § 11, I, 1 a ; Syndicat des cheminots allemands, § 17 ; Syndicat de l'industrie des mines, § 12 ; Syndicat de l'alimentation, des boissons et tabacs et de l'industrie hôtelière, § 12 B). On a également songé aux cas où des adhérents ont fait l'objet de sanctions pour avoir défendu les principes syndicalistes (cf. par ex. : Syndicat du commerce, des banques et des assurances, § 14, II ; Syndicat de l'éducation et des sciences, § 4 h ; Syndicat de l'industrie des métaux, § 12). Néanmoins, de tels cas ne devraient à coup sûr se présenter dans la pratique que lorsque l'adhérent en question a, ce faisant, porté atteinte à des principes de droit généraux ou particuliers, puisque, conformément à l'article 9, alinéa 3, de la loi fondamentale et aux §§ 2 et 51 BetrVG, la liberté de l'action syndicale est garantie en tant que telle.

Toutefois, certains statuts de syndicats renferment aussi des dispositions expresses relatives à l'octroi de secours en cas de *chômage non fautif* ou d'*incapacité de travail*. Il suffira de se référer par exemple aux statuts du Syndicat allemand des postes, § 14 (« en cas de chômage non fautif ou d'incapacité de travail, le Syndicat allemand des postes peut accorder un secours si l'adhérent a versé au moins douze cotisations mensuelles »), du Syndicat des services publics, des transports et du tourisme, § 11 (« à l'expiration du délai de carence fixé, le syndicat accorde un secours aux chômeurs ou une indemnité de maladie »), du Syndicat des cheminots allemands, § 19 (« en cas de chômage non fautif, un secours peut être accordé aux adhérents ») ainsi que du Syndicat de l'industrie des mines, § 13 (« une aide aux chômeurs peut être accordée lorsqu'un secours est déjà octroyé par le bureau de la main-d'œuvre »). L'aide est toujours accordée sur une base volontaire. C'est ainsi qu'on peut lire dans les statuts du Syndicat des services publics, des transports et du tourisme, § 11, la disposition suivante : « Tous les secours prévus par les présents statuts sont des prestations volontaires ». Si le § 19 des statuts du Syndicat des cheminots allemands fixe exactement le taux du secours à octroyer en cas de chômage, l'alinéa 1^{er} déclare *expressément* que le secours *peut* être accordé. De même, le § 13 des statuts du Syndicat de l'industrie des mines ne contient, en dépit de la fixation exacte du taux de l'aide, qu'une clause dont l'application est facultative.

D'autre part, le § 20 des statuts du Syndicat de l'industrie des mines indique *expressément* que le secours prévu en cas d'incapacité de travail est un secours *bénévole*.

En résumé, il y a lieu d'observer que le versement de secours aux chô-

1. Le problème du versement de secours aux grévistes de la part des syndicats ne sera pas traité dans le cadre de la présente étude.

meurs par les syndicats ne devrait pas, pour le moment du moins, jouer de rôle appréciable lorsque l'on considère l'ensemble du problème.

§ 2. — *Régimes prévus par les conventions collectives*

212. Il n'existe pas dans la République fédérale de conventions collectives dans lesquelles les parties contractantes aient prévu des mesures en cas de chômage, exception faite des régimes résultant des conventions collectives concernant les *corps d'état* et *l'industrie du bâtiment*. Comme on le sait, les travaux de construction exécutés en hiver sont beaucoup moins importants qu'au cours des autres saisons. Il s'ensuit pour nombre de travailleurs du bâtiment un manque à gagner considérable et donc des pertes de salaires. Les ouvriers du bâtiment en sont réduits pendant chaque arrêt du travail à l'allocation de chômage et à l'aide aux chômeurs. Afin de réduire pendant cette saison la perte de salaire qui en résulte pour eux, on avait institué depuis un certain nombre d'années déjà, dans le Land de Bade-Wurtemberg, un « régime d'indemnisation des périodes d'intempéries ». D'après ce régime, l'employeur devait faire savoir, lorsque le mauvais temps survenait au cours d'une période fixée pour la saison d'hiver, s'il allait licencier des ouvriers et lesquels, ou s'il désirait que ceux-ci soient admis au bénéfice d'un « régime d'indemnisation des pertes de salaire ». A ces derniers travailleurs, dont le contrat de travail n'était pas rompu, l'employeur versait dans la quinzaine au moins 16 heures de salaire, même s'il n'avait pas été possible de travailler, et le travailleur, de son côté, renonçait à 16 heures de salaire dans la quinzaine. Le risque était ainsi réparti entre l'employeur et le travailleur. Quant à la perte des heures de travail comprises entre le nombre d'heures effectivement accomplies — au moins 16 de toute façon — et les 80 heures de la quinzaine, elle était compensée par l'assurance-chômage au moyen de l'« indemnisation des pertes de salaire ». Ce régime visait exclusivement les périodes d'intempéries ; le manque de commandes ou les difficultés techniques ne jouaient aucun rôle¹.

213. Il a été mis fin à ce régime — à l'encontre duquel le Ministère fédéral du Travail avait élevé certaines objections d'ordre juridique — par l'entrée en vigueur de la *convention collective* du 25 avril 1955, plusieurs fois modifiée entretemps, relative à la compensation des salaires pour les journées de travail perdues pendant la période d'hiver et conclue entre l'Association centrale des corps d'état du bâtiment et la Fédération de l'industrie du bâtiment, d'une part, et le Syndicat du bâtiment et activités annexes, d'autre part. Cette convention s'applique à tous les groupes de travailleurs des branches économiques visées et s'étend à l'ensemble du territoire de la République fédérale. Ayant été déclarée d'application générale par le Ministre fédéral du Travail et des Affaires sociales, elle vaut également pour les travailleurs et les employeurs non syndiqués. La validité

1. Cf. BLUMENSAAT-GEERLING-LEBER, *Erläuterungen zum Lohnausgleichsverfahren winterlicher Arbeitsausfall im Baugewerbe*, 2^e éd., Wiesbaden, 1956.

juridique de cette convention collective a été confirmée par une décision du Tribunal fédéral du travail en date du 5 décembre 1958 (I AZR 89/57)¹.

214. « Pour des raisons de solidarité », ainsi qu'il est précisé au § 2 de cette convention collective, il est créé dans le cadre de l'industrie du bâtiment une *caisse de compensation des salaires* pour les journées perdues pendant la période d'hiver, organisme commun aux parties contractantes. Cette caisse a pour objet d'accorder aux travailleurs pendant la période en cause une indemnité sur les fonds provenant de « cotisations d'auto-prévoyance ». Cette indemnité se cumule donc avec les prestations versées par l'Office fédéral — allocation de chômage et aide aux travailleurs sans emploi.

215. Ont *droit* aux indemnités de la caisse, tous les travailleurs qui, pendant la période d'hiver, c'est-à-dire du 1^{er} novembre au 15 mars, quittent l'entreprise de construction du fait qu'ils sont licenciés ou qu'ils résilient volontairement leur contrat pour un motif valable, la preuve pouvant être faite qu'ils se trouvent sans travail, et pour lesquels il a été versé à la caisse, pendant l'année civile au cours de laquelle a commencé la période d'hiver, au moins 20 semaines de cotisations à concurrence d'un montant minimum de 36 DM. L'indemnité, dont le montant est actuellement de 2,50 DM (1,50 DM pour les jeunes travailleurs) est accordée pour chaque jour de la semaine — à l'exception du dimanche — et cela à concurrence d'un maximum de 30 jours (50 jours pour les jeunes).

216. *Les fonds sont réunis* de la manière suivante : l'employeur doit retenir sur le salaire, pour chaque heure donnant au travailleur droit à rémunération, un montant de 0,04 DM pour la cotisation et le verser à la caisse. Le *paiement* des indemnités est effectué par l'employeur chez qui le travailleur a été occupé en dernier lieu. Tous les droits du travailleur à indemnisation *cessent* le 10 avril de chaque année. Une *carte dite de compensation de salaire* a été instituée aux fins de comptabilité.

217. La procédure de compensation est ainsi fondée sur le *principe de l'assurance*. Cependant, par souci de maintenir la volonté de travailleur et l'intérêt pour ce régime, le principe en a été tempéré dans le *sens de l'épargne* par la possibilité d'un *remboursement*. Le travailleur qui, pendant la période d'hiver, n'a pas fait appel à la caisse de compensation, peut, sous certaines conditions, obtenir sur ses cotisations un remboursement qui est fixé en fonction de la situation financière de la caisse.

218. La convention collective précitée a été abrogée en date du 30 septembre 1959, pour tenir compte de la mesure prévue par l'Etat et mise en application par la seconde loi modifiant la loi sur le placement et l'assurance-chômage¹. Elle a été remplacée, avec effet du 1^{er} octobre 1959, par la *convention collective du 20 août 1959 tendant à favoriser et à maintenir l'emploi*

1. Publication prévue dans l'*Amtliche Sammlung*.

dans l'industrie du bâtiment pendant la période d'hiver (Convention collective sur la compensation de salaire). Le § 2 de cette convention collective a chargé la caisse de comensation d'une *nouvelle mission*. Alors que cette caisse avait précédemment pour tâche d'octroyer aux chômeurs du bâtiment un secours pendant la période d'hiver, elle verse désormais une *compensation de perte de salaire* pendant une période minimum de 8 jours civils, comprenant les jours fériés de Noël et le jour du Nouvel An, le versement de cette compensation étant financé par une cotisation des travailleurs à raison de 2 % du salaire. En outre, le § 4 de la nouvelle convention collective prévoit une *aide transitoire en cas de chômage*. Le *remboursement* prévu dans la convention collective appliquée du 25 avril 1955 au 28 octobre 1957 a en revanche été supprimé. Cette mission nouvelle n'a pas modifié l'objet essentiel de la Caisse de compensation. La nouvelle convention collective sur la compensation du salaire représente la contribution de l'industrie du bâtiment et fournit un exemple intéressant de réglementation conventionnelle de la part des parties signataires venant compléter des mesures prises par l'Etat. Bien entendu, cette réglementation ne peut s'expliquer que par la situation particulière de l'industrie du bâtiment, celle-ci dépendant plus qu'aucune autre branche d'activité des conditions atmosphériques, et elle n'est sans doute possible qu'en raison du suremploi et de la situation économique favorable qui en résulte dans le secteur du bâtiment.

§ 3. — *Chômage et risque d'entreprise*

219. En corrélation avec les mesures prévues en cas de chômage, et traitées plus haut, il y a également lieu de mentionner, tout du moins en marge, le problème du *risque d'entreprise*. Bien que le fait de ne pas avoir d'emploi ou de n'avoir qu'un emploi à temps partiel ne constitue pas un chômage à proprement parler, tant que les relations de travail ne sont pas rompues, ce problème fait néanmoins partie dans une certaine mesure du phénomène du chômage, ainsi que l'a déjà montré l'exemple du secteur de la construction.

220. Le problème du risque d'entreprise a préoccupé depuis longtemps déjà la doctrine et la jurisprudence allemandes. Il s'agit de l'examen des

1. Cf. nos 267 et s. Pour ce qui est d'éviter le chômage saisonnier dans l'industrie du bâtiment pour des travaux exécutés en hiver, cf. notamment KRABZ, « Die Problematik der Winterarbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft und die Bemühungen um die Lösung des Problems », *Bundesarbeitsblatt* 1959, p. 23 et s., ainsi que la résolution du syndicat du bâtiment et des activités annexes, adoptée lors de la session syndicale extraordinaire tenue à Cassel le 27 janvier 1959. Cette résolution demandait en particulier que soient encouragés les travaux de construction en hiver et que soit modifiée la législation de l'assurance-chômage, pour que les travailleurs du bâtiment n'aient pas à subir les conséquences d'une diminution de leur allocation de chômage du fait des incidences des conditions atmosphériques. D'autre part, la caisse de compensation doit étendre ses prestations de pertes de salaires dues aux intempéries, survenant en dehors de la période d'hiver.

cas dans lesquels le travailleur, contrairement aux cas d'impossibilité de prestation de travail, a la capacité et la volonté de travailler, mais où l'employeur, pour des motifs inhérents à l'entreprise, ne peut l'employer sans qu'il y ait pour cela faute de sa part. Il peut se faire notamment que l'établissement doive fermer complètement ou partiellement pour une certaine période, par exemple, pour cause d'interruption dans l'approvisionnement en électricité ou en gaz, de manque de matières premières, de défection d'une machine indispensable à la production, de période de gel, de grève partielle, etc. Dans tous ces cas, la question se pose de savoir si le travailleur, en dépit de la non-exécution du travail, a droit ou non à un salaire et, par conséquent, si c'est l'employeur ou le travailleur qui doit supporter le risque.

221. Selon la doctrine et la jurisprudence faisant autorité, c'est généralement *l'employeur* qui, dans les cas de ce genre, supporte le risque d'entreprise. Aussi doit-il, lorsque le travail ne peut être fourni, pour des raisons inhérentes à l'entreprise, payer le salaire dans son intégralité. Dans un tel cas, le travailleur ne subit donc aucun préjudice financier, si bien qu'aucune incidence ne s'ensuit par conséquent pour le problème du chômage. Mais la situation change naturellement lorsque l'employeur — et il est en droit de le faire en certaines circonstances — se voit contraint, pour l'une des raisons indiquées, de licencier des travailleurs avec ou même sans préavis. Si le licenciement prend effet¹ et que le travailleur se trouve sans emploi, l'assurance-chômage ou l'aide aux chômeurs et, en cas de besoin, l'assistance publique doivent intervenir.

222. Au demeurant, en ce qui concerne la répartition du risque d'entreprise, il convient de considérer que, d'après la législation allemande, les parties à un contrat individuel de travail — ou les parties à la convention collective — peuvent licitement adopter des dispositions *dérogeant* aux principes exposés précédemment. La disposition souvent rencontrée dans les contrats et les conventions collectives, d'après laquelle seul le travail effectivement fourni est rémunéré, n'a pas néanmoins pour effet, selon la doctrine et la jurisprudence prévalant actuellement, d'opérer un transfert du risque d'entreprise pour le mettre à la charge du travailleur. Cette clause tend plutôt, d'après l'opinion couramment défendue, à exclure toute rémunération pour les absences imputables à la personne du travailleur. Mais il est parfaitement possible qu'*en connaissance de cause* les parties répartissent autrement le risque d'entreprise. Tel a été le cas par exemple dans les houillères allemandes. Le § 20 du règlement du travail définit expressément, outre le principe selon lequel seul un travail effectivement fourni donne droit à rémunération, la procédure à suivre lorsque, par suite d'un manque de débouchés ou pour toute autre raison déterminante pour l'entre-

1. Cf. à ce sujet l'exposé de l'auteur dans son rapport sur la stabilité du rapport de travail.

2. Cf. l'arrêt du Tribunal fédéral du travail du 30 janvier 1958. 2 AZR 397/55, AP n° 9 du § 611 du BGB concernant le droit au salaire.

prise, des postes chômeés doivent être introduits. Il est donc clair que, dans les cas de ce genre, le travailleur n'a pas droit en principe à une rémunération, mais uniquement aux indemnités assez faibles prévues à cet effet. En l'occurrence, le risque d'exploitation se trouve donc, pour une très large part, mis à la charge du travailleur. Aucune répercussion sur l'assurance-chômage et sur l'aide aux chômeurs ne se fait toutefois sentir dans les cas en question, du moins aussi longtemps que les mines ne procèdent pas à des licenciements.

TROISIÈME PARTIE

PLACEMENT ET AUTRES MESURES LÉGALES DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE

CHAPITRE PREMIER

APERÇU HISTORIQUE

SECTION I

LA PÉRIODE ANTÉRIEURE A LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE

223. Les origines du placement¹ des travailleurs remontent en Allemagne au XVIII^e siècle. Au début, ce que l'on appelait le « métier de placeur » se trouvait entièrement aux mains de personnes privées. Plus tard, ce furent les corporations et les associations d'employeurs et de travailleurs qui organisèrent leurs propres services de placement plus ou moins intéressés. Les premières ébauches d'une réglementation officielle du placement se trouvent dans l'ordonnance prussienne sur le placement des domestiques du 8 novembre 1810 qui renfermait à la fois des prescriptions réglementaires professionnelles et des dispositions de droit privé concernant les placeurs. Celles-ci devaient remédier aux abus qui s'étaient développés dans ce domaine. Mais ces limitations ont été supprimées pour l'essentiel par le Code industriel (*Gewerbeordnung*) du 21 juin 1869. Ce n'est que par la loi sur les placeurs du 2 juin 1910 (RGBl. p. 860) que le placement en tant qu'activité professionnelle fut assujéti à une autorisation officielle, laquelle devait être refusée lorsque le postulant ne semblait pas digne de confiance ou que l'exercice de la profession de placeur ne représentait pas un besoin immédiat. L'Empire allemand comptait alors 7.200 établissements s'occupant du placement à titre professionnel. La loi a mis fin aux excès les plus graves dans le domaine professionnel du placement des travailleurs.

224. Dans les dernières années ayant précédé la première guerre mondiale, un nombre croissant de *bureaux publics de placement* furent organisés par les communes. Leur participation au placement des travailleurs effectué par l'ensemble des organismes de placement passa dans les années 1910 à 1919 de 44,9 % à 81,3 % pour les emplois masculins et de 77,1 % à 90,9 % pour les emplois féminins. Enfin, le placement des travailleurs était aussi assuré dans une certaine mesure par les *associations charitables*, notamment par les confréries religieuses.

1. Cf. SYRUP-NEULOH, *100 Jahre staatliche Sozialpolitik*, Stuttgart, 1957, p. 218 : ainsi que *Begründung zum Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Änderung und Ergänzung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung*, imprimé du Bundestag allemand, 2^e législature, 1953, n° 1273, p. 64.

SECTION II

LA PÉRIODE D'ENTRE DEUX GUERRES

225. Comme dans bien d'autres domaines sociaux, la première guerre mondiale apporta dans le domaine du placement un changement radical. Pour avoir une vue générale de la situation de l'emploi dans l'ensemble du pays et réaliser l'équilibre de l'emploi sur le territoire national, il fut créé le 6 août 1914 un « *Service central de placement du Reich* » auprès du ministère de l'Intérieur ; en outre, l'Office des statistiques du Reich publia régulièrement un *Bulletin du marché du travail*. L'ordonnance du Bundesrat du 14 juin 1916 habilita les autorités centrales des Lander à charger d'office les communes ou les syndicats de communes de l'organisation et du soutien de bureaux de placement publics à caractère impartial et à prendre toutes dispositions nécessaires pour la création et la gestion de ces bureaux. Mais il ne fut pas fait usage de ces pouvoirs dans tous les Etats du Bund, notamment en Prusse, si bien qu'en pratique les effets en furent insignifiants. De même, la *loi relative au service civil auxiliaire* (*Hilfsdienstgesetz*) du 5 décembre 1916, qui créait une organisation méthodique du placement sur l'ensemble du territoire national, relevant du ministère de la Guerre, n'eut qu'une influence limitée en raison de l'aggravation de la situation militaire et économique.

226. Après l'effondrement de l'Empire allemand en novembre 1918, le placement des chômeurs constitua l'un des problèmes les plus importants auxquels le nouvel Etat eut à faire face. La responsabilité de l'ensemble des problèmes de placement échet tout d'abord à l'Office du Reich chargé de la démobilisation économique. Une convention passée le 15 novembre 1918 par les autorités de démobilisation avec les syndicats ouvriers et les associations patronales fixait les modalités de la gestion paritaire des bureaux de placement à créer. D'autre part, une *ordonnance du 9 décembre 1918* habilita les Lander à créer des offices de placement à l'échelon du Land.

Le 15 janvier 1920, il fut créé un *Office du Reich pour le placement des travailleurs* relevant du ministère du Travail du Reich et devant permettre une organisation uniforme à direction centralisée. La *loi sur les services de placement* du 22 juillet 1922 interdit le placement en tant qu'activité professionnelle à partir du 1^{er} janvier 1931. Les services de placement extra-professionnels furent soumis au contrôle de l'Etat. En outre, les bureaux de placement furent réorganisés à trois échelons, à savoir : les services de placement à l'échelon communal formant l'instance inférieure, les bureaux de placement de Land n'ayant que des pouvoirs de contrôle uniquement et formant l'instance intermédiaire, et enfin l'Office de placement du Reich ayant des attributions analogues et formant l'instance suprême.

227. La *loi sur le placement et l'assurance-chômage* du 16 juillet 1927 créant l'*Office du Reich pour le placement et l'assurance-chômage*, dont les

tâches ont été décrites au début du présent rapport, notamment le placement des travailleurs et l'orientation professionnelle, mit un terme à cette évolution. Aussi pourra-t-on se référer pour plus de détails aux n° 25 et suivants. En transférant la responsabilité du placement des travailleurs à l'Office du Reich, on est dans le même temps parvenu, pour reprendre les termes de Ludwig Heyde¹, à « débarrasser l'activité du placement du dilettantisme de la recherche d'emplois, de l'insuffisance de nombre de services de placement privés d'intérêt général, de l'esprit combatif de la plupart des bureaux de placement d'associations ainsi que des placeurs professionnels ».

228. Sous le Troisième Reich, le caractère du placement se transforme radicalement : le placement des travailleurs et l'orientation professionnelle en tant que fonctions techniques et organiques de compensation furent remplacés par l'utilisation de la main-d'œuvre et l'orientation professionnelle des jeunes dans le cadre de l'économie planifiée et dirigée en fonction des impératifs de l'Etat. La loi sur le placement des travailleurs, l'orientation professionnelle et le placement des apprentis du 5 novembre 1935 conféra à l'Institut du Reich le monopole du placement ; cette loi servit en même temps à refouler et à éliminer les organisations charitables exerçant une activité dans ce domaine. L'ordonnance relative au service obligatoire du 13 février 1939 permit le recrutement forcé des travailleurs, tandis que l'ordonnance relative au changement d'emploi du 1^{er} septembre 1939 assujettissait l'embauchage et le licenciement des travailleurs à l'autorisation du bureau de la main-d'œuvre.

SECTION III

LA PÉRIODE POSTÉRIEURE A LA SECONDE GUERRE MONDIALE ²

229. Immédiatement après l'effondrement du Reich en 1945, la confusion fut totale également dans le domaine du placement des travailleurs et de l'orientation professionnelle ; après la création des Lander, l'appareil administratif fut subordonné aux ministres compétents des différents Lander. Il fallut attendre la loi du 11 mars 1952, déjà mentionnée, portant création d'un Office fédéral de placement et d'assurance-chômage pour retrouver une organisation uniforme s'occupant du placement et de l'orientation professionnelle. La loi sur le placement et l'assurance-chômage du 3 avril 1957 (BGBl. I, p. 322) a mis le point final à cette évolution, si bien que l'on peut maintenant parler à nouveau d'une stabilisation de la situation juridique dans le domaine du placement des travailleurs, de l'orientation professionnelle et du placement des apprentis.

1. Ludwig HEYDE, *Abriss der Sozialpolitik*, 9^e éd. 1949, p. 151.

2. Cf. à ce sujet du point de vue de la politique sociale, Valentin SIEBRECHT, « Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik » in der *Nach Kriegszeit*, Stuttgart, 1956.

CHAPITRE II
LE PLACEMENT DES TRAVAILLEURS,
L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE ET LE PLACEMENT
DES APPRENTIS

SECTION I
GÉNÉRALITÉS

§ 1. — *La mission des pouvoirs publics dans le domaine
du placement des travailleurs
de l'orientation professionnelle et du placement des apprentis*

230. Le placement des travailleurs, l'orientation professionnelle et le placement des apprentis constituent dans la République fédérale d'Allemagne, comme dans la plupart des Etats civilisés, l'une des *missions de l'autorité publique*. De même que la réalisation de l'assurance-chômage, cette mission incombe à l'Office fédéral de placement et d'assurance-chômage. En tant qu'organisme à gestion autonome subissant l'influence décisive des partenaires sociaux, il se doit de sauvegarder l'équilibre entre les exigences sociales et économiques et de garantir l'exécution impartiale de cette tâche¹. Selon les dispositions du § 35 AVAVG l'Office fédéral est le *seul organisme responsable* de cette mission, mais, conformément au § 54, AVAVG, il peut déléguer ses pouvoirs, exception faite de l'orientation professionnelle, à des institutions ou des personnes ne relevant pas de l'Office fédéral, dans la mesure où une telle délégation est opportune pour la réalisation du placement des travailleurs et des apprentis. Cette délégation a été donnée notamment aux *bureaux d'embauche des matelots* qui ont été agréés à cet effet parce que se trouvant dans les ports mêmes et étant les mieux placés, du fait de leur connaissance des conditions locales et techniques, pour apprécier les besoins variables de cette branche professionnelle². Les services recevant ainsi délégation sont soumis au contrôle de l'Office fédéral et sont tenus par ses directives. La communication d'offres et de demandes d'emploi aux *journaux* et aux *périodiques* ne requiert pas l'autorisation de l'Office fédéral lorsqu'il n'est pas prévu de placement méthodique dans tel ou tel cas particulier. On doute que la même règle soit applicable à l'activité des « *conseillers en publicité* », et les tribunaux se penchent actuellement sur ce problème³. Quiconque s'occupe sciemment d'orientation professionnelle ou, sans délégation de l'Office fédéral, du placement des travailleurs (§ 37) ou des apprentis (§ 46), sera puni d'une amende ou d'un empri-

1. Motivation du projet gouvernemental, p. 105.

2. KREBS, AVAVG, § 54, note 7.

3. Pour le placement à titre non professionnel assuré par les institutions sociales libres, cf. la loi du 9 juillet 1954 (BGBl, I, p. 179).

sonnement de trois mois au plus. Si l'infraction est commise à titre professionnel, la condamnation encourue est la peine d'emprisonnement de six mois maximum ; une amende pourra en outre être infligée à l'intéressé.

§ 2. — Principes généraux

1° *Caractère volontaire du recours aux services de placement.*

231. L'article 12 de la loi fondamentale reconnaît que tous les Allemands ont le droit de choisir librement leur profession, le lieu de leur travail et le lieu de leur formation professionnelle et que nul ne peut être astreint à un travail déterminé — sinon dans le cadre d'une obligation de prestation de services publique, coutumière, générale et égale pour tous. Il s'ensuit que le placement des travailleurs et le placement des apprentis ne peuvent s'effectuer que sur une *base volontaire*. Une certaine pression indirecte, tendant à faire accepter l'emploi proposé par le bureau de la main-d'œuvre, ne peut être exercée sur les chômeurs que si, en cas de refus injustifié, l'allocation de chômage doit être suspendue pour une durée de 24 jours¹.

2° *Caractère neutre du placement des travailleurs et de l'orientation professionnelle.*

232. Il résulte du principe du § 48, alinéa 1^{er}, d'après lequel le placement des travailleurs, l'orientation professionnelle et le placement des apprentis doivent avoir un caractère impartial, qu'aucune question ne doit être posée aux travailleurs recherchant un emploi ou demandant conseil pour savoir s'ils appartiennent à un *parti politique*, à un *syndicat* ou autre groupement analogue, à moins que le caractère particulier de l'entreprise ou la nature de l'emploi ne le justifient. Pour le placement et l'orientation, seules l'aptitude et les capacités du demandeur doivent être en principe déterminantes ; tous autres points de vue ne sauraient entrer en ligne de compte. Ce principe comporte toutefois une exception, lorsque l'entreprise pour laquelle les services de placement doivent intervenir comporte certains objectifs politiques et économiques déterminés et n'engage de ce fait que des personnes ayant la même orientation (entreprises dites « à tendance »). De même, lorsqu'un syndicat s'occupe du placement, conformément au § 54², et pour le compte de l'Office fédéral mais pour ses membres uniquement, en vertu de ses statuts, la question de savoir si le demandeur fait partie d'un syndicat peut être posée, puisque cet organisme n'est précisément destiné qu'aux adhérents. D'autre part, il peut être demandé aux travailleurs recherchant un emploi ou demandant conseil s'ils appartiennent à une communauté religieuse lorsque le caractère particulier de l'entreprise auteur de l'offre ou la nature de l'occupation le justifient ou que l'employeur désire accueillir sous son toit la personne en quête de travail et a fait expressément état dans

1. Cf. plus haut, n° 111.

2. V. n° 230.

son offre d'emploi de l'appartenance à une religion déterminée, ce qui est souvent le cas pour les gens de maison, précepteurs et garde-malades.

3° *Gratuité du placement et de l'orientation.*

233. Conformément au § 49, l'Office fédéral effectue les opérations de placement des travailleurs, d'orientation professionnelle et de placement des apprentis à *titre gratuit*. Ce n'est que pour les frais dépassant le taux moyen des dépenses prévues pour le placement et l'orientation que le conseil d'administration de l'Office fédéral peut, avec l'accord du ministre fédéral du travail et des affaires sociales, décider la perception de taxes couvrant intégralement ou partiellement les frais encourus. Le principe de la gratuité n'est cependant pas applicable aux services qui ont reçu mandat de l'Office fédéral en vertu du § 54 ; ceux-ci peuvent percevoir des taxes destinées à couvrir les frais qu'entraînent les opérations de placement des travailleurs et des apprentis (§ 55).

4° *Interdiction des opérations de placement effectuées à des conditions contraires aux conventions collectives.*

234. Etant donné que les dispositions réglementaires des conventions collectives représentent des conditions minima et constituent un droit objectif, le placement des travailleurs ne doit pas contribuer à l'établissement de relations de travail à des conditions contraires aux conventions collectives (§ 40). Ce qui suppose bien entendu que le placeur du Bureau de la main-d'œuvre ait connaissance de l'assujettissement des travailleurs et des employeurs à une convention collective ainsi que de la teneur de la convention collective applicable en l'occurrence et de ses conditions ; de ce point de vue, il a également, dans le doute, le devoir de s'informer.

5° *Placement et orientation de la main-d'œuvre féminine et des grands invalides.*

235. Le placement et l'orientation professionnelle de la main-d'œuvre féminine ainsi que le placement des apprenties doivent, en principe, être confiés à des *femmes* et, si possible, constituer un ensemble organique à direction féminine (§ 50). Ainsi doit-il être tenu compte du caractère particulier des opérations de placement de la main-d'œuvre féminine qui, par leur nature, diffèrent du placement des travailleurs masculins. L'Office fédéral, en collaboration avec les services centraux d'assistance aux invalides et aux veuves et orphelins de guerre, doit s'employer particulièrement à la réintégration des grands invalides dans la vie professionnelle. Les bureaux de la main-d'œuvre possèdent à cet effet des *services de placement* spéciaux, dont les effectifs doivent autant que possible être composés de grands invalides. Il existe, au sein du service central de l'Office fédéral et de chaque Office du travail de « Land », des *commissions consultatives* chargées de favoriser le reclassement des grands invalides dans la vie professionnelle et d'assister les services de l'Office fédéral dans la mise en application de

la loi sur les grands invalides (cf. §§ 20 et s. de la loi du 16 juin 1953 sur les grands invalides, BGBl. I, p. 389).

6° *Notification obligatoire de la part de l'employeur.*

236. Conformément au § 53, l'employeur est tenu de *notifier* dans les 3 jours, au Bureau de la main-d'œuvre du district (Bezirk) dans lequel se trouve l'entreprise, tout *embauchage ou licenciement* de travailleurs ou de personnes occupées en vue de leur formation personnelle¹. L'employeur qui omet la notification ou qui fournit des données inexactes peut être condamné, pour infraction au règlement, au paiement d'une amende conformément aux dispositions du § 216. En outre, l'employeur, désireux d'effectuer des licenciements collectifs, est tenu, sous peine de sanction, conformément au § 15 de la loi sur le licenciement, d'en référer par écrit au bureau de la main-d'œuvre, en joignant l'avis formulé par le comité d'entreprise. Enfin, en conformité du § 123, les entrepreneurs de bâtiment sont tenus de notifier immédiatement au service de la main-d'œuvre compétent les licenciements effectués sur les chantiers pendant la mauvaise saison, en mentionnant le chantier et le nombre des salariés occupés avant le licenciement.

237. Par contre, l'employeur n'est *pas* en principe tenu de *notifier* les *emplois ou les postes de formation* disponibles dans son entreprise. En période de chômage massif, c'est-à-dire lorsque celui-ci dépasse en ampleur le chômage saisonnier et est dû à une détérioration de la situation économique, en d'autres termes lorsqu'un recensement des emplois disponibles présente un intérêt essentiel du point de vue public, le ministre fédéral du travail et des affaires sociales peut cependant, conformément au § 52 et après consultation du conseil administratif de l'Office fédéral, prendre un décret réglementaire stipulant que les employeurs sont tenus de déclarer au Bureau de la main-d'œuvre compétent ou autre service mandaté par ce bureau les emplois et les postes de formation disponibles dans leurs établissements. Cette notification obligatoire peut être limitée à certains secteurs économiques, districts, professions, catégories de travailleurs. Mais cette obligation ne couvre pas le cas où des emplois sont devenus libres du fait d'un conflit du travail, car une telle obligation serait contraire au principe de la neutralité des opérations de placement. Toutefois, les employeurs sont tenus, sous peine d'amende, et les syndicats sont en droit, lors du déclenchement et de la cessation d'un conflit du travail, d'en référer par écrit au Bureau de la main-d'œuvre compétent pour l'entreprise.

1. V. à ce sujet le décret du ministère fédéral du travail du 16 septembre 1954 relatif à l'exécution de l'obligation de notification, BABL, p. 58. Cette mesure doit permettre aux bureaux de la main-d'œuvre d'être informés des conflits du travail, afin que, dans l'intérêt de la neutralité des services du travail, ils ne procèdent à aucun placement ayant pour objet de pourvoir aux emplois devenus ainsi vacants. L'autorisation du service de la main-d'œuvre requise pour les changements d'emploi en raison des hostilités par le décret du 1 septembre 1939 (RGBl., I, p. 1685) a été définitivement abolie par la promulgation de la loi fondamentale.

SECTION II

LE PLACEMENT DES TRAVAILLEURS

§ 1. — *Notion*

238. Conformément au § 37, le placement au sens de l'AVAVG est une activité qui consiste à mettre en contact les travailleurs recherchant un emploi avec les employeurs en vue de l'établissement d'une relation de travail¹. Il ne se borne donc pas à assister les chômeurs, mais il intéresse tous ceux qui cherchent du travail et donc aussi ceux qui ont déjà du travail mais voudraient changer d'emploi. Le placement permet de réaliser un double objectif sur le marché du travail ; d'une part, il doit procurer à toutes les personnes exerçant une activité ou désirant travailler l'emploi qui leur convient ; d'autre part, la pénurie de main-d'œuvre et le chômage doivent être évités du fait que l'économie peut disposer de la main-d'œuvre appropriée dont elle a besoin. Le placement des travailleurs contribue ainsi à assurer et à maintenir la stabilité du plein emploi². Dans cet esprit, le § 38 stipule par ailleurs expressément que l'Office fédéral doit œuvrer, dans le cadre de la politique menée par le Gouvernement fédéral sur le plan économique et sur le marché du travail, en vue de parer et de mettre fin au chômage et à la pénurie de main-d'œuvre. A cet effet, l'Office fédéral doit, si cela s'impose, coopérer avec d'autres services publics ou privés.

239. En raison de dispositions légales particulières, il convient de prendre la définition de la notion de placement donnée précédemment, tantôt dans un sens plus large, tantôt dans un sens plus restreint.

240. La publication et la distribution ainsi que l'affichage de listes d'offres et de demandes d'emplois font également partie du placement conformément aux dispositions du § 37, alinéa 2, mais en revanche l'insertion d'offres et de demandes d'emplois dans les journaux, revues, feuilles spécialisées et imprimés divers paraissant périodiquement n'en font pas partie, à moins que la publication ne constitue l'objectif essentiel de cette presse et que l'Office fédéral n'ait accordé une autorisation spéciale.

241. D'autre part, le placement couvre aussi les *ouvriers* « *prêtés* » (§ 37, al. 3). Et il y a rapport de travail lorsque le chef d'entreprise ne prend pas les travailleurs à son propre compte ou ne leur donne pas les outils nécessaires, mais les met à la disposition du tiers qui a réellement besoin de leurs services sans avoir lui-même rien à voir avec le travail³.

1. La mise en contact de l'offre et de la demande pour les travaux à domicile au sens de la loi sur le travail à domicile du 14 mars 1951 (BGBl., I, p. 191) est également considérée comme opération de placement.

2. Cf. PETZ, Art. Arbeitsvermittlung dans le Staatslexikon, 6^e éd. 1^{er} vol., Fribourg-en-Brisgau, 1957, colonnes 521 et s.

3. KREBS, AVAVG, § 37, note 8.

242. Par contre, pour des raisons pratiques, l'activité des « services généraux du port » qui s'occupent de la répartition des travailleurs intermittents envoyés au port par le Bureau de la main-d'œuvre ne relève pas du placement. Ne font pas non plus partie du placement les mesures de l'assistance publique tendant à amorcer une relation de travail lorsqu'elles sont nécessaires dans le cas d'espèce aux fins d'assistance pour mettre fin à l'état de dénuement. Même, lorsque dans certains cas particuliers, des travailleurs sont occasionnellement et à titre gratuit recommandés en vue de leur engagement, il n'y a pas placement au sens de la loi (§ 37, al. 4 et 5).

§ 2. — *Principes généraux du placement*

243. Conformément au § 39, le placement doit contribuer à ce que les personnes en quête de travail soient informées des places disponibles et que l'économie et l'administration obtiennent la main-d'œuvre dont elles ont besoin. Pour ce, il doit tenir compte des caractéristiques des emplois vacants, des aptitudes personnelles du demandeur et de sa condition sociale. Il lui faut donc faire en sorte que chaque place soit occupée par la personne qui convient. En l'occurrence, il y a lieu de considérer notamment les aptitudes physiques et intellectuelles, la formation professionnelle antérieurement reçue ainsi que les qualités caractérielles requises par chaque emploi. D'autre part, il faut tenir dûment compte de la situation particulière de la personne en quête de travail qui rend son placement plus difficile dans les conditions habituelles de travail (par ex. : grands mutilés et travailleurs handicapés).

Lorsque des mesures tendant à maintenir, à améliorer ou à faire recouvrer l'aptitude au travail de personnes mentalement ou physiquement diminuées sont nécessaires en vue de la réintégration dans la vie professionnelle de personnes en quête de travail ou de candidats à une profession, l'Office fédéral doit prendre les mesures de promotion du travail et de promotion professionnelle qui s'imposent (réhabilitation). Il peut appliquer de telles mesures visant le maintien, l'amélioration ou le rétablissement de la capacité de travailler et les encourager en accordant des prêts et des subventions.

244. Ainsi qu'il a déjà été souligné, le § 40 stipule expressément que le placement des travailleurs ne doit pas contribuer à l'établissement de relations de travail à des conditions contraires aux conventions collectives lorsque le caractère obligatoire que présente la convention pour le travailleur et l'employeur ainsi que la teneur de la convention collective en vigueur sont connus des services de placement.

Les dispositions réglementaires des conventions collectives posent, on le sait, certaines conditions minima auxquelles on ne saurait utilement renoncer. Le placeur du Bureau de la main-d'œuvre qui procurerait un emploi à l'encontre de ces dispositions conventionnelles violerait ainsi un principe essentiel du droit des conventions collectives.

245. En cas de *conflit du travail*, le Bureau de la main-d'œuvre ne peut fournir ses services pour les places devenues ainsi vacantes que si les intéressés ont connaissance du conflit du travail et exigent néanmoins d'être mis en contact (§ 41). Cette disposition doit également garantir la neutralité de l'Office fédéral en cas de conflits du travail.

246. L'Office fédéral s'occupe en outre du placement et du recrutement de travailleurs allemands en vue de leur emploi à l'étranger ainsi que du recrutement de travailleurs à l'étranger en vue de leur emploi en Allemagne (§ 42). Mais l'Office fédéral peut accorder à d'autres personnes une autorisation correspondante (§ 41, 54). Quiconque s'occupe du placement à destination ou en provenance de l'étranger sera puni d'une amende de 10.000 DM ou plus et d'un emprisonnement de six mois au plus (§ 211). Les travailleurs qui ne sont pas allemands au sens de l'article 116 de la loi fondamentale¹ ont besoin, pour exercer une activité, d'une autorisation de l'Office fédéral, pour autant que des conventions internationales n'en aient pas décidé autrement. L'autorisation est accordée pour une période déterminée. Elle peut être limitée à certaines entreprises, catégories professionnelles, régions ou branches économiques déterminées.

§ 3. — Procédure du placement

247. Ainsi qu'il a déjà été exposé plus haut², le recours aux bureaux de la main-d'œuvre présente un caractère purement *volontaire*. Le soin est laissé aux employeurs et aux travailleurs de décider eux-mêmes s'ils doivent ou non faire appel aux services de placement. La sélection et l'envoi à l'employeur d'une personne en quête de travail par le Bureau de la main-d'œuvre n'a que la valeur d'une proposition ne comportant aucun engagement. L'employeur et le travailleur restent libres d'accepter ou de rejeter la proposition et de conclure ou non un contrat de travail. Aucune pression ne peut être exercée sur l'employeur ou sur le travailleur tendant à faire accepter un emploi déterminé. Une pression indirecte ne peut être exercée sur le travailleur que dans la mesure où l'indemnité de chômage pourrait être suspendue pendant 24 jours lorsque le chômeur, bien qu'ayant été instruit des conséquences juridiques possibles, refuse sans motif valable d'accepter un emploi ou d'entrer en service ou fait échouer par son comportement l'établissement d'un rapport de travail.

248. Pour ce qui est de l'exécution technique des opérations de placement, il existe dans les bureaux de main-d'œuvre, aux Offices du travail des Lander et au Service central de l'Office fédéral une division spéciale

1. Aux termes de cet article, est considéré comme Allemand quiconque possède la nationalité allemande ou quiconque a trouvé asile sur le territoire du Reich allemand tel qu'il existait à la date du 31 décembre 1937 soit en qualité de réfugié, soit en qualité d'évacué, tout en appartenant, dans les deux cas, à la communauté allemande, soit en qualité de conjoint ou de descendant d'un tel réfugié ou évacué.

2. V. plus haut n° 231.

chargée du placement. Le placement des femmes doit, en règle générale, être assuré par des femmes et, si possible, dans des divisions particulières à direction féminine. Des bureaux spéciaux sont également créés pour le placement des grands blessés¹.

L'exécution technique des opérations de placement consiste, d'une part, dans une compensation à l'intérieur d'un même district, c'est-à-dire que les intéressés sont placés dans une circonscription relevant d'un autre Bureau de main-d'œuvre mais du même Office du travail de Land, d'autre part, dans une compensation interdistricts et, finalement, dans une compensation internationale de la main-d'œuvre par la voie de conventions entre Etats.

SECTION III L'ORIENTATION PROFESSIONNELLE ET LE PLACEMENT DES APPRENTIS

§ 1. --- *L'orientation professionnelle*²

249. Dans une certaine mesure, le problème de l'orientation professionnelle joue également un rôle dans le cadre de la présente étude. On entend par là, aux termes de la loi, § 44, tous conseils, ou renseignements donnés concernant le choix d'une profession y compris le changement de profession. Toutefois, les conseils et renseignements donnés en particulier dans ce domaine incidemment et à titre gratuit, par exemple à l'école ou à l'achèvement de la formation professionnelle, ne font pas partie de l'orientation professionnelle.

250. D'après le § 45, l'orientation professionnelle *consiste* à conseiller les jeunes et les adultes qui doivent choisir une profession ou changer d'emploi. Une orientation de ce genre peut notamment entrer en ligne de compte si le chômage provient d'une pléthore de main-d'œuvre dans la profession, faisant apparaître l'utilité d'un changement de profession.

Selon l'article 12 de la loi fondamentale, tout Allemand a le droit de choisir librement sa profession. Il s'ensuit qu'aucune pression tendant à faire embrasser une profession déterminée ne peut être exercée par les bureaux de main-d'œuvre. Mais, ceux-ci sont parfaitement en droit et sont d'ailleurs tenus de renseigner et d'éclairer les personnes demandant conseil sur toutes les professions possibles et sous tous les rapports. Aussi l'orientation professionnelle doit-elle tenir compte comme il convient, d'une part, des dispositions physiques, intellectuelles et caractérielles, des préférences ainsi que des conditions sociales du demandeur et, d'autre part, de l'évolution du marché du travail et des besoins en jeunes travailleurs des diverses professions. Elle doit subordonner les intérêts des différentes professions aux considéra-

1. V. plus haut n° 235.

2. Cf. PERZ, art. Berufsberatung dans le Staatslexikon, 6^e éd., 1^{er} vol., 1957, colonnes 1103 et s.

tions économiques et sociales d'intérêt général. Il faut donc autant que possible veiller à ce que tous les métiers soient équitablement pris en considération et qu'aucune préférence ne soit accordée par exemple aux métiers dits « modernes ». Dans le même temps, l'orientation professionnelle doit également tenir compte de l'évolution future probable du marché du travail.

251. L'Office fédéral doit compléter et soutenir l'orientation professionnelle par des mesures générales d'information professionnelle.

§ 2. — *Le placement des apprentis*

252. Une autre tâche de l'Office fédéral, liée très étroitement à l'orientation professionnelle, est le *placement des apprentis*, dont les §§ 44 et suivants lui ont confié la charge. Par placement des apprentis, on entend aux termes de la loi toute activité permettant la réalisation de la formation professionnelle. Cette définition répond donc en substance à la notion de placement des travailleurs mais ne vise que le choix d'une profession. Pour le placement des apprentis, il convient de veiller à ce que les candidats aux diverses professions soient placés dans des centres de formation parfaitement appropriés. Cela est extrêmement important pour le développement intellectuel, moral et professionnel de la jeunesse. Le placement judicieux des apprentis peut contribuer à la prévention du chômage.

CHAPITRE III MESURES DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE CHOMAGE

253. Enfin, dans le même ordre d'idées, il y a lieu de mentionner encore les mesures prévues par la législation allemande pour la *prévention et la résorption du chômage*.

SECTION I FACILITÉS CRÉÉES EN VUE DU RÉEMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE MESURES RELATIVES AU PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL

254. Pour *faciliter le réemploi* en Allemagne, une série de prestations peuvent être accordées, conformément aux §§ 130 et suivants, aux bénéficiaires de l'allocation de chômage et de l'aide aux chômeurs. Il s'agit tout d'abord de l'*indemnisation de certaines dépenses* encourues par le chômeur pour obtenir un emploi (en particulier, frais de présentation en vue de l'établissement d'un rapport de travail ou de formation professionnelle, frais de voyage occasionnés par l'entrée en fonctions et frais de déplacement et de réinstallation des membres de la famille, indemnités de séparation

lorsque l'entrée en fonctions ne permet plus la cohabitation, frais d'équipement pour le travail, aides de formation accélérée lorsqu'un plein rendement ne peut être atteint qu'après une période d'initiation, indemnités d'attente jusqu'à la première paye, etc.).

255. Dans ce cadre, les mesures d'encouragement de l'*instruction professionnelle* et autres *mesures relatives à la formation professionnelle* que l'Office fédéral peut mettre en œuvre revêtent une importance particulière.

256. Avec l'accord du ministre fédéral du travail et des affaires sociales, le conseil administratif de l'Office peut en outre donner son autorisation pour que des *aides* soient, dans une certaine mesure, octroyées aux bénéficiaires de l'allocation de chômage et de l'aide aux chômeurs pour leur permettre de recevoir une formation professionnelle méthodique (§ 131).

257. D'autre part, conformément au § 133, l'Office fédéral peut encourager ou adopter les mesures facilitant la *préparation* à un métier, le *perfectionnement* ou la *rééducation* professionnels ou propres à entretenir et à développer les connaissances ou les aptitudes des bénéficiaires de l'allocation de chômage ou de l'aide aux chômeurs et, par suite, à faciliter leur placement ou encore, acquitter les *frais de scolarité* correspondants. Dans certains cas exceptionnels, une *indemnité d'attente* peut être accordée aux bénéficiaires de l'allocation de chômage ou de l'aide aux chômeurs s'adonnant à une activité indépendante jusqu'à ce qu'ils obtiennent un revenu suffisant, sans toutefois que cette indemnité puisse être accordée pendant plus de 26 semaines. Elle ne peut d'ailleurs dépasser le montant de l'allocation de chômage ou de l'aide aux chômeurs auxquelles l'intéressé a droit s'il remplit les conditions (§ 135).

258. Enfin, le conseil administratif de l'office fédéral peut, en accord avec le ministre fédéral du travail et des affaires sociales, autoriser que des *mesures complémentaires* soient encouragées, en fonction des besoins du Bureau de la main-d'œuvre, dans la mesure où elles contribuent à prévenir ou à résorber le chômage et sont propres à réduire les dépenses afférentes à l'allocation de chômage et à l'aide aux chômeurs (§ 136).

259. Conformément au § 132, il peut être également accordé à l'*employeur*, pour la réintégration dans la vie professionnelle de chômeurs demeurés longtemps sans emploi, une aide pouvant représenter jusqu'à 50 % de la rémunération prévue par les conventions collectives ou les usages locaux pour une durée maximum de 26 semaines sous la forme d'un prêt ou d'une subvention. Cette aide ne peut cependant pas dépasser un montant équivalent à une fois et demie l'allocation de chômage ou l'aide aux chômeurs. On a ainsi voulu réduire les difficultés qui s'opposent fréquemment à la réintégration dans une vie active de personnes demeurées longtemps sans emploi et n'étant plus de ce fait pleinement aptes au travail, mais qui doivent cependant percevoir le plein salaire. Toutes ces prestations ne doivent être accordées que lorsque les bénéficiaires de l'allocation de chô-

mage ou de l'aide aux chômeurs ne disposent pas des moyens nécessaires ou n'en disposent pas dans une mesure suffisante et lorsque ces moyens ne leur sont pas non plus fournis par des tiers. En l'occurrence s'applique encore le principe du caractère subsidiaire de l'aide sociale.

SECTION II

L'AIDE AUX CHOMEURS SOUS FORME DE TRAVAUX D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La prévention et la résorption du chômage font également l'objet de mesures d'aide aux chômeurs sous forme de travaux d'intérêt général comprenant, aux termes de la loi, l'exécution de travaux de secours et de travaux collectifs ainsi que l'octroi d'une aide à la construction de cités ouvrières.

§ 1. — *Travaux de secours*

260. L'Office fédéral peut, sous certaines conditions, encourager des mesures ayant pour objet de procurer du travail aux chômeurs au moyen de « *travaux de secours* » financés par les fonds de l'assurance-chômage. L'exécution de travaux de secours, discréditée à l'origine par le choix inopportun des travaux, s'est révélée ultérieurement — ainsi que le souligne l'exposé des motifs du projet gouvernemental relatif à la loi du 3 avril 1957, p. 150 — très utile pour combattre avec succès le chômage structurel ou conjoncturel qu'il n'est pas possible d'éliminer à l'aide de mesures économiques.

261. Par travaux de secours, on entend les mesures qui, à titre complémentaire, sont utiles pour la collectivité et pour l'économie nationale et servent l'intérêt public. En cas de travaux de secours, il convient d'accorder la préférence aux travaux exigeant beaucoup de main-d'œuvre afin d'occuper utilement le plus grand nombre possible de chômeurs.

262. En général, ces travaux de secours, par exemple travaux de construction ou de défrichage, demandent généralement d'assez gros efforts physiques. Mais pour donner à des travailleurs d'âge avancé, notamment aux employés, la possibilité de participer également à des travaux de secours, le § 41, alinéa 3, précise qu'à cet effet on pourra également encourager les mesures complémentaires d'intérêt général propres à créer des possibilités d'emploi pour cette catégorie de personnes et répondant à l'intérêt public, notamment à des besoins culturels et économiques.

1. Cf. nos 106, 186 et s.

§ 2. — *Travaux d'intérêt collectif*

263. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, le paiement de l'allocation de chômage et de l'aide aux chômeurs présuppose que le chômeur se tienne à la disposition du bureau de placement. S'il ne remplit pas cette condition du fait qu'il exécute un travail dont l'utilité publique et le caractère complémentaire sont reconnus par la commission administrative du bureau de la main-d'œuvre, c'est-à-dire un *travail d'intérêt collectif*, qui lui a été offert par le bureau de la main-d'œuvre, son droit à l'allocation de chômage subsiste. Il n'est cependant pas exigé que de tels travaux présentent une utilité économique et un intérêt public. Contrairement aux travaux de secours, l'originalité des travaux d'intérêt collectif réside dans le fait qu'ils ne visent pas en premier lieu à répondre aux exigences du projet et de sa rentabilité mais à satisfaire les besoins des travailleurs¹. Outre l'allocation de chômage qu'il continue de percevoir, le chômeur reçoit, dans les cas de ce genre, de l'organisme chargé des travaux une juste indemnité pour les dépenses supplémentaires — par exemple en vêtements — qu'il encourt pour l'exécution normale des travaux. Le total des émoluments, c'est-à-dire allocation de chômage et indemnité, ne doit pas dépasser 80 % de la rémunération du travail prévue par les conventions collectives ou les usages locaux.

264. *Aucune relation de travail* au sens de la législation du travail et de la Sécurité sociale ne résulte de la participation à de tels travaux d'intérêt collectif. En conséquence, l'Office fédéral doit également supporter les frais d'assurance-maladie.

§ 3. — *Aide à la construction de cités ouvrières*

265. Enfin, l'*aide à la construction des cités ouvrières* joue également son rôle dans l'élimination du chômage. Conformément au § 143, le chômeur continue de toucher l'allocation de chômage et l'aide aux chômeurs lorsque, par ses propres moyens, il se construit une maison ou participe à la construction d'une petite cité, bien qu'en ce cas il ne se tienne plus, ou du moins plus entièrement, à la disposition du bureau de placement. Mais la condition requise est qu'il soit propriétaire faisant construire ou qu'il devienne propriétaire du terrain ou encore qu'un bail emphytéotique lui soit accordé pour le terrain. Le cas échéant, il pourra suffire qu'il participe autrement à la construction de sa propre maison, par exemple participation à un projet de construction en tant que membre de la famille exerçant une activité. Mais il faut dans tous les cas que le Bureau de la main-d'œuvre ait donné son accord pour les travaux. Les maisons particulières et les petites cités doivent se conformer pour les dimensions, la forme et les charges au plan de construction d'habitations sociales. Le remboursement de l'allocation

1. Motivation du projet gouvernemental, p. 92.

de chômage accordée pendant qu'il fournit son travail pour l'exécution du projet de construction peut être exigé lorsque le bénéficiaire de l'allocation aliène, dans les cinq ans suivant la date d'achèvement de la construction qu'il a exécutée, ses droits de propriété ou d'usufruit, ou qu'il cesse son travail avant d'avoir fourni sa quote-part intégrale ou cède ou aliène d'une façon quelconque la contrevaletur de sa propre prestation.

266. Les principes sus-exposés s'appliquent également, *mutatis mutandis*, aux prestations fournies gratuitement au titre de l'auto-assistance, lors de l'aménagement de *jardinets permanents*, pour défricher et cultiver le terrain, ou lors de l'aménagement de jardins publics.

SECTION III

MESURES PRÉVUES POUR ASSURER L'EMPLOI DURANT TOUTE L'ANNÉE DANS L'INDUSTRIE DU BATIMENT

§ 1. — *Généralités*

267. On a déjà rappelé plus haut (rem. 16) les difficultés que soulève, notamment dans l'industrie du bâtiment, l'emploi des ouvriers pendant la mauvaise saison. Les mesures déjà exposées et adoptées par les parties à la convention ont été largement complétées par la seconde loi du 7 décembre 1959 modifiant la loi sur le placement des travailleurs et l'assurance-chômage (BGBl. I, p. 705 et ss.). Elles visent à la fois l'octroi de subventions ou de prêts aux propriétaires faisant construire et l'aide aux salariés intéressés.

§ 2. — *Octroi de subventions aux propriétaires faisant construire*

268. Afin de permettre l'exécution de travaux de construction pendant la période de l'année où les conditions atmosphériques, c'est-à-dire la *mauvaise saison*, et de maintenir, avec l'activité des chantiers, les emplois qu'ils procurent, le conseil administratif de l'Office fédéral peut, avec l'accord du Ministre fédéral du Travail et des Affaires sociales, conformément au § 143, autoriser l'octroi de subventions ou de prêts en fonction des frais supplémentaires découlant, pour les propriétaires, des travaux effectués au cours de la saison où les conditions atmosphériques sont défavorables. De plus, le conseil administratif peut, conformément au § 143 b, permettre l'octroi, à des entreprises de construction, de prêts ou de subventions compensatoires d'intérêts pour l'acquisition de matériel et d'installations permettant l'exécution de travaux de construction pendant la mauvaise saison.

§ 3. — *Octroi de primes de transport et d'indemnités d'intempéries*

269. En cas de pertes de travail pour des raisons impérieuses dues aux intempéries, l'Office fédéral peut accorder aux salariés de l'industrie du

bâtiment des indemnités de séparation, un équipement de travail ainsi que des primes de transport permettant au salarié de rendre visite aux membres de sa famille vivant sous son toit à son lieu de résidence principale lorsque la relation de travail est maintenu pendant la mauvaise saison (§ 143-c).

270. Mais la principale nouveauté introduite par le § 143-d) est le versement d'une *indemnité d'intempéries*. Celle-ci est accordée dans les entreprises de construction pendant la mauvaise saison :

1° lorsque pendant cette période il n'est pas possible de procéder à des licenciements en raison des conditions atmosphériques sans observer un délai ;

2° lorsqu'en cas de perte de travail, et sans préjudice du droit au congé, les conditions sont remplies pour l'octroi d'une compensation de salaire pendant une période ininterrompue d'au moins 8 jours civils comprenant les jour fériés de Noël et le jour du Nouvel An.

Conformément au § 143-e, l'octroi d'une indemnité d'intempéries est licite lorsque la perte de travail, atteignant une journée complète, est due uniquement à des raisons impérieuses tenant aux conditions atmosphériques, et qu'elle est notifiée sans délai au Bureau de la main-d'œuvre. Les raisons de ce genre ne sont valables que lorsque les intempéries (pluie, neige, gelée, etc.) ou leurs conséquences sont telles en intensité ou en durée qu'il est techniquement impossible de poursuivre les travaux, ou qu'on ne saurait l'exiger des salariés.

271. A droit à l'indemnité d'intempéries toute personne occupant, lorsque intervient la cessation de travail, un emploi tributaire des conditions atmosphériques et comportant affiliation obligatoire à l'assurance-pension de travailleurs et à l'assurance-chômage, ladite personne étant contrainte de suspendre son activité pendant au moins une journée de travail complète dans la semaine civile. Ce droit ne vaut que pour les jours où le travail est suspendu complètement (journées perdues), et seulement aussi longtemps que le contrat de travail n'est pas résilié. Il ne vaut pas en particulier pour les périodes de congé ni pour les jours fériés tombant en semaine, pour lesquels le salaire doit être payé (§ 143-f). L'indemnité d'intempéries est calculée d'après les catégories professionnelles ; elle s'élève à 45 % du salaire moyen dans la catégorie professionnelle I, à 49 % dans la catégorie professionnelle II, à 53 % dans la catégorie professionnelle III, et à 57 % dans la catégorie professionnelle IV¹.

1. Cf. détails par 143 g) de la 2^e loi dérogatoire du 7 décembre 1959 modifiant la loi sur le placement des travailleurs et l'assurance-chômage (BGBl., I, p. 175 et s.).

RÉSUMÉ ET CRITIQUE

272. Si l'on récapitule l'exposé précédent, on est en droit d'affirmer sans réserves que l'intérêt porté aux travailleurs sans emploi s'est traduit en Allemagne par un ensemble de mesures qui, pour l'essentiel, répondent aux revendications sociales légitimes. Un *triple régime* assure à ces travailleurs la *sécurité financière* dans une large mesure, à savoir : l'assurance-chômage, l'aide aux chômeurs et l'assistance publique. La protection financière du chômeur est fondée sur l'*assurance-chômage*, reposant elle-même sur le principe d'après lequel le chômeur, dans la mesure où il remplit les conditions légales, possède, en raison des cotisations versées à l'assurance par lui-même et par son employeur, un véritable droit défendable en justice en ce qui concerne le versement de l'*allocation de chômage*, dont le montant est fonction de la rémunération de son travail et dont l'attribution n'est pas subordonnée à la justification d'un état d'indigence. L'*aide aux chômeurs*, dont le taux est légèrement inférieur et qui, contrairement à l'allocation de chômage, est financée par la République fédérale, intervient lorsque les conditions ouvrant droit aux prestations de l'assurance ne sont pas réalisées du fait que le temps d'attente légalement prévu n'est pas encore entièrement écoulé. En ce qui concerne cette aide, le chômeur possède également un droit susceptible de recours. L'octroi de suppléments familiaux est prévu en fonction des charges familiales tant en ce qui concerne l'allocation de chômage que l'aide aux chômeurs. Le chômeur continue en outre à bénéficier de l'assurance-maladie et de l'assurance-accidents, cette dernière intervenant essentiellement en cas d'accidents de trajet survenant sur le parcours emprunté pour se rendre au bureau de la main-d'œuvre ou en revenir. L'*assistance publique* n'intervient qu'au cas où l'intéressé ne remplit pas les conditions requises pour l'assurance-chômage ou pour l'aide aux chômeurs. D'après les notions récentes de la jurisprudence, le chômeur a également droit à cette assistance, mais ce droit est limité en fonction du degré d'indigence et n'a qu'un caractère subsidiaire. Du fait de la reconnaissance de ce droit, l'assistance publique a perdu le caractère discriminatoire qu'elle présentait antérieurement. On envisage la transformation de cette assistance publique en une aide sociale spéciale.

273. Cependant, tout aussi importantes que la sécurité financière du travailleur en cas de chômage sont les mesures visant à *empêcher* et à *éliminer* le chômage. Il s'agit en premier lieu des mesures légales relatives au placement des *travailleurs*, à l'*orientation professionnelle*, et au *placement des apprentis*, auxquelles s'ajoutent les *facilités* créées en vue du *réemploi* — remboursement des frais de déplacement, octroi d'indemnités de séparation, d'allocation d'attente et d'indemnités d'équipement, etc. —, les mesures intéressant la *formation* et le *perfectionnement professionnel* ainsi que l'*aide aux chômeurs sous forme de travaux d'intérêt général* — exécution de travaux de secours, de travaux d'intérêt collectif et aide à la construction de cités

ouvrières — et les mesures tendant à assurer l'emploi durant toute l'année dans l'industrie du bâtiment.

274. Grâce à cet ensemble de mesures juridiquement fondées sur la loi des 16 juillet 1927, 3 avril 1957 sur le placement des travailleurs et l'assurance-chômage et, pour l'assistance publique, sur l'ordonnance du 13 février 1924 et les textes complémentaires relatifs à l'assistance obligatoire, l'aide sociale en faveur des chômeurs se trouve assurée dans la plus large mesure.

En déléguant l'ensemble de ces tâches — exception faite de l'assistance publique — à l'Office fédéral du placement et de l'assurance-chômage, organisme de droit public soumis à l'influence déterminante des partenaires sociaux et placé sous le contrôle du ministre fédéral du Travail et des Affaires sociales, on est parvenu à la fois à ce que la prise en charge des chômeurs, tant pour ce qui est d'assurer leur subsistance que de les réintégrer dans le processus du travail, soit assurée par un seul organisme et selon des principes uniformes.

275. Comparées à ces mesures locales, les institutions bénévoles créées par les syndicats ou les œuvres de charité ainsi que les dispositions prévues par les conventions collectives passent nettement au second plan.

276. Si l'on peut ainsi en conclure que, dans l'ensemble, le système de protection des chômeurs établi en vertu de la loi des 16 juillet 1927, 3 avril 1957 sur le placement des travailleurs et l'assurance-chômage et sans cesse amélioré au cours des années, a fait ses preuves et qu'il peut être considéré comme complet et approprié, on ne saurait cependant passer sous silence qu'un certain nombre de *demandes de modifications* ont été formulées à l'encontre de diverses dispositions. De leur côté, les *employeurs* ont en particulier attaqué certaines dispositions par trop compliquées, intéressant notamment l'allocation de chômage partiel. De toute façon, la loi dérogatoire du 7 décembre 1959 a, dans une certaine mesure, tenu compte de ces objections.

Du côté des employeurs également, il a été demandé qu'une base légale soit nettement définie pour l'octroi par l'Office des *aides de formation professionnelle*.

277. Mais c'est surtout le groupe parlementaire du *Parti social-démocrate allemand* qui, en décembre 1958, a suggéré à la Diète fédérale, sous la forme d'une question orale, un certain nombre d'amendements à la législation. Ces amendements visent notamment au relèvement des taux du secours consenti au titre de l'aide aux chômeurs au niveau des tarifs de l'allocation de chômage, ainsi qu'à l'élimination de certaines imperfections en ce qui concerne le calcul et la fixation du montant de l'allocation de chômage partiel et de l'allocation de maladie accordée à la suite d'une période de chômage partiel. Il a en outre été demandé que les pensions servies par l'assurance-accidents légale puissent ne pas être prises en compte lors de la fixation du montant de l'aide aux chômeurs, en raison du fait que la pen-

sion-accident constitue une compensation pour un préjudice causé à la santé de l'intéressé et que cette compensation devient pratiquement nulle lorsque la pension est imputée sur le montant de l'aide aux chômeurs. Le SPD a enfin souligné qu'à son avis il y *avait lieu* de reconnaître comme chômeurs les travailleurs ayant perdu leur emploi par suite d'un conflit du travail, sans avoir pris part à ce conflit. En ce qui concerne le chômage indirect, le § 84 prévoit comme l'on sait, ainsi qu'il est précisé au point 121 ci-dessus, que le comité administratif de l'Office fédéral *peut*, dans de tels cas, accorder l'allocation de chômage afin d'éviter toute rigueur injustifiée, sans pourtant que le chômeur y ait légalement droit.

Le ministre fédéral du Travail et des Affaires sociales a cependant rejeté cette requête, invoquant comme motif qu'il faut absolument maintenir le principe selon lequel l'Office fédéral est tenu d'observer une stricte neutralité dans les conflits du travail. Cette neutralité se trouverait néanmoins compromise si les fonds de l'assurance-chômage, à laquelle employeurs et travailleurs versent leurs cotisations, devaient être utilisés pour secourir des travailleurs indirectement touchés par la grève. A ce sujet, le Ministre a estimé que la disposition en cause n'était pas en contradiction avec l'article 69-i de la Convention n° 102 de l'Organisation Internationale du Travail par la République fédérale, d'après laquelle les prestations aux chômeurs ne peuvent être suspendues que lorsque la perte de l'emploi résulte directement d'une cessation du travail due à un conflit. Le ministre n'a pas non plus retenu les autres suggestions présentées par le SPD ; il a simplement promis de remédier aux imperfections incriminées en ce qui concerne le calcul et la fixation du montant de l'allocation de chômage partiel et de l'allocation de maladie, promesse qui a été tenue en substance par la loi dérogatoire du 7 décembre 1959.

ANNEXE I

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI ET DU CHOMAGE DE 1951 A 1959

1. Personnes occupées et en chômage

Date de référence	Personnes occupées et personnes sans emploi ¹					
	Hommes		Femmes		Hommes et femmes	
	1.000 personnes	31/12/1951 = 100	1.000 personnes	31/12/1951 = 100	1.000 personnes	31/12/1951 = 100
31/12/1951	11.197,1	100	5.039,7	100	16.236,8	100
31/ 3/1952	11.137,5	99	5.025,6	100	16.163,1	100
30/ 9/1952	11.319,2	101	5.187,7	103	15.506,9	102
31/ 3/1953	11.381,7	102	5.215,9	103	16.597,6	102
30/ 9/1953	11.587,2	103	5.398,4	107	16.935,6	105
31/ 3/1954	11.686,4	104	5.499,1	109	17.185,5	106
30/ 9/1954	11.922,2	106	5.731,1	114	17.653,2	109
31/ 3/1955	12.029,2	107	5.818,5	115	17.847,8	110
30/ 9/1955	12.251,1	109	6.050,5	120	18.301,6	113
31/ 3/1956	12.395,4	111	6.155,3	122	18.550,7	114
30/ 9/1956	12.633,5	113	6.387,0	127	19.020,5	117
31/ 3/1957	12.700,9	113	6.465,9	128	19.166,8	118
30/ 9/1957	12.749,5	114	6.584,9	131	19.344,4	119
31/ 3/1958	12.807,0	114	6.620,3	131	19.428,0	120
30/ 9/1958	12.953,6	116	6.738,5	134	19.692,1	121

2. Personnes occupées

Date de référence	Hommes	Femmes	Hommes et femmes
	1.000 personnes		
31/12/1951	10.050,1	4.353,2	14.583,3
31/ 3/1952	10.062,5	4.521,0	14.583,5
30/ 9/1952	10.677,8	4.778,5	15.456,3
31/ 3/1953	10.438,3	4.766,3	15.204,7
30/ 9/1953	10.997,9	5.046,6	16.044,4
31/ 3/1954	10.711,4	5.046,8	15.758,1
30/ 9/1954	11.461,0	5.369,7	16.830,7
31/ 3/1955	11.066,5	5.375,8	16.442,3
30/ 9/1955	12.026,0	5.780,7	17.806,6
31/ 3/1956	11.728,8	5.802,6	17.531,4
30/ 9/1956	12.453,8	6.155,6	18.609,4
31/ 3/1957	12.298,4	6.166,2	18.464,6
30/ 9/1957	12.560,0	6.406,9	18.966,9
31/ 3/1958	11.974,0	6.345,8	18.319,8
30/ 9/1958	12.792,9	6.571,7	19.364,6

1. Ouvriers, employés et fonctionnaires occupés (fonctionnaires dans la mesure où ils sont recensés dans les statistiques du travail) et chômeurs.

3. Personnes occupées par secteurs économiques

Secteur économique

Date de référence	Hommes	Femmes	Hommes et Femmes	Agriculture et forêts, horticulture pêcheries	Industries extractives, pierres et terres, énergie	Sidérurgie, métallurgie et industries de transformation du fer et des métaux	Autres industries de transformation
31/12/1951 = 100							
31/12/1951	100	100	100	100	100	100	100
31/ 3/1952	100	100	100	100	101	101	98
30/ 9/1952	106	105	106	104	108	105	102
31/ 3/1953	104	105	104	99	105	105	100
30/ 9/1953	109	111	110	102	111	110	106
31/ 3/1954	107	111	108	94	107	111	105
30/ 9/1954	114	118	115	100	113	118	110
31/ 3/1955	110	119	113	90	107	122	109
30/ 9/1955	120	128	122	97	114	132	115
31/ 3/1956	117	128	120	88	113	136	115
30/ 9/1956	124	136	128	94	118	142	120
31/ 3/1957	122	136	127	89	116	143	120
30/ 9/1957	125	141	130	89	118	149	123
31/ 3/1958	119	140	126	79	112	149	122
30/ 9/1958	127	145	133	85	118	153	123

Personnes occupées par secteurs économiques (suite)

Secteur économique

Date et référence	Industrie du bâtiment et activités annexes	Commerce, finances et assurances	Services	Transports	Services publics et d'intérêt public
31/12/1951 = 100					
31/12/1951	100	100	100	100	100
31/ 3/1952	103	100	101	100	99
30/ 9/1952	131	107	108	102	100
31/ 3/1953	118	109	111	103	98
30/ 9/1953	142	116	116	104	99
31/ 3/1954	124	118	117	103	100
30/ 9/1954	155	126	123	104	102
31/ 3/1955	125	128	123	104	102
30/ 9/1955	168	137	129	107	104
31/ 3/1956	145	140	129	107	104
30/ 9/1956	175	150	134	110	106
31/ 3/1957	162	152	134	110	107
30/ 9/1957	172	158	136	109	107
31/ 3/1958	134	159	135	190	107
30/ 9/1958	179	167	139	111	110

4. Chômeurs

Date de référence	Personnes sans emploi					
	Hommes	Femmes	Hommes et Femmes	Hommes	Femmes	Hommes et Femmes
	1.000 personnes			% des travailleurs		
31/12/1951	1.147,1	506,5	1.653,6	10,2	10,0	10,2
31/ 3/1952	1.075,0	504,6	1.579,6	9,7	10,0	9,8
30/ 9/1952	661,4	409,2	1.050,6	5,7	7,9	6,4
31/ 3/1953	943,3	449,5	1.392,9	8,3	8,6	8,4
30/ 9/1953	589,4	351,8	941,2	5,1	6,5	5,5
31/ 3/1954	975,1	452,3	1.427,4	8,3	8,2	8,3
30/ 9/1954	461,1	361,4	822,5	8,9	6,3	4,7
31/ 3/1955	962,8	442,7	1.405,5	8,0	7,6	7,9
30/ 9/1955	225,1	269,9	495,0	1,8	4,5	2,7
31/ 3/1956	666,6	352,7	1.019,3	5,4	5,7	5,5
30/ 9/1956	179,7	231,4	411,1	1,4	3,6	2,2
31/ 3/1957	402,5	299,7	702,2	3,2	4,6	3,7
30/ 9/1957	189,5	178,0	367,5	1,5	2,7	1,9
31/ 3/1958	833,7	274,5	1.108,2	6,5	4,1	5,7
30/ 9/1958	160,7	166,9	327,6	1,2	2,5	1,7
30/ 9/1959	102,0	85,0	187,0	—	—	0,9

5. Chômeurs par branches professionnelles

Date et référence	Hommes	Femmes	Hommes et Femmes	Branche professionnelle	
				Culture et animaux	Production et transformation des matières ¹
				31/12/1951 = 100	
31/12/1951	100	100	100	100	100
31/ 3/1952	94	100	96	90	95
30/ 9/1952	56	81	64	48	58
31/ 3/1953	82	89	84	80	84
30/ 9/1953	51	69	57	43	52
31/ 3/1954	85	89	86	86	87
30/ 9/1954	40	71	50	34	45
31/ 3/1955	84	87	85	97	87
30/ 9/1955	20	53	30	16	24
31/ 3/1956	58	70	62	71	62
30/ 9/1956	16	46	25	13	20
31/ 3/1957	35	59	42	43	41
30/ 9/1957	17	35	22	14	19
31/ 3/1958	73	54	67	70	75
30/ 9/1958	14	33	20	8	17

Source : Ministère fédéral du travail ou Office fédéral du placement et l'assurance-chômage.

1. Professions industrielles et artisanales, y compris les travailleurs de profession indéterminée.

Chômeurs par branches professionnelles (suite)

Date de référence	Branche professionnelle				
	Professions techniques	Commerce / et transports	Domestiques, santé publique et services sociaux	Administration et justice	Professions intellectuelles et artistiques
	31/12/1951 == 100				
31/12/1951	100	100	100	100	100
31/ 3/1952	99	100	98	95	94
30/ 9/1952	74	80	83	84	78
31/ 3/1953	85	89	85	82	80
30/ 9/1953	71	74	69	76	67
31/ 3/1954	85	91	80	80	71
30/ 9/1954	54	68	66	71	59
31/ 3/1955	71	82	76	72	62
30/ 9/1955	30	46	48	56	44
31/ 3/1956	50	61	56	58	48
30/ 9/1956	24	39	40	46	33
31/ 3/1957	36	50	45	47	35
30/ 9/1957	25	35	28	40	28
31/ 3/1958	59	55	37	43	34
30/ 9/1958	25	32	24	35	27

BUDGET DE L'OFFICE FÉDÉRAL DU PLACEMENT ET DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE

Désignation des chapitres	Recettes				
	Recettes permanentes	Recettes exceptionnelles	Total des recettes 1959	Total des recettes 1958	
	DM	DM	DM	DM	
1	2	3	4	5	6
1	Produit des cotisations et autres recettes	1.682.233.700	121.052.000	(1) 1.803.285.700	1.632.904.000
2	Facilités créées en vue du réemploi, de la formation professionnelle, et mesures intéressant le perfectionnement professionnel.	9.690.000	—	9.690.000	9.273.000
3	Aide aux chômeurs sous forme de travaux d'intérêt général....	28.490.000	—	28.490.000	29.050.000
4	Assurance-chômage.....	—	—	—	—
5	Service central	24.900	—	24.900	25.000
6	Offices du travail de Land, bureaux de main-d'œuvre et autres services	3.941.000	323.000	4.264.000	5.672.000
7	Prévoyance, assistance, formation spécialisée et perfectionnement professionnel	1.261.000	—	1.261.000	1.218.000
	Total	1.725.640.000	121.375.000	1.847.015.600	1.678.142.000

(1) Le poste budgétaire, chapitre I, titre 85 (prélèvement sur la réserve) d'un montant de 45.866.200 DM permet d'équilibrer les recettes et les dépenses du budget.

ANNEXE II

POUR 1958 AVEC ÉTAT PRÉVISIONNEL POUR 1959

BUDGET ORDINAIRE
RÉCAPITULATION PAR CHAPITRES

Dépenses

Dépenses permanentes			Dépenses exceptionnelles	Total des dépenses 1959	Total des dépenses 1958
Personnel DM	Matériel DM	Frais généraux DM			
7	8	9	10	11	12
—	—	16.872.800	—	16.872.800	16.310.000
—	—	62.910.000	—	62.910.000	40.228.000
—	—	15.050.000	—	15.050.000	17.100.000
—	—	1.358.010.500	—	1.358.010.500	1.220.575.000
4.371.000	1.600.500	28.000	—	5.999.500	5.729.000
298.905.500	37.826.200	601.100	13.635.000	350.967.800	343.454.000
31.015.000	2.140.000	50.000	4.000.000	37.205.000	34.746.000
334.291.500	41.566.700	1.453.522.400	17.635.000	1.847.015.600	1.678.142.000

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS
EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI
EN DROIT BELGE

par

M. PAUL HORION
Professeur à l'Université de Liège

INTRODUCTION GÉNÉRALE

SECTION I

DÉFINITION DU CHOMAGE INVOLONTAIRE

1. La Belgique a créé diverses institutions de placement et de soutien pécuniaire pour les personnes se trouvant en état de chômage involontaire. Par chômage involontaire, on entend pour un salarié et pour une jeune personne qui a reçu une formation la destinant à une carrière de salarié, qui sont en état de capacité de travail, le fait d'être privé de travail et de rémunération par suite d'une circonstance indépendante de leur volonté.

Le principe est donc que les institutions relatives au chômage s'adressent au monde des travailleurs salariés.

Quant aux bénéficiaires d'allocations, précisons qu'il s'agit de salariés assujettis à la Sécurité sociale, ce qui exclut les domestiques.

D'autre part, les dispositions réglementaires relatives au placement sont ouvertes à toutes personnes indistinctement sans restriction.

La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi consiste donc dans les dispositions des lois relatives aux divers louages de services qui disposent que dans certains cas, le salarié a droit à des indemnités de congé, dans les dispositions des lois et des arrêtés royaux qui ont trait aux indemnités de chômage et dans les institutions de placement et de réadaptation, ces institutions étant cependant ouvertes à des personnes qui jusque-là n'avaient pas la qualité de salarié.

SECTION II

HISTORIQUE

2. C'est depuis la fin du XIX^e siècle que la Belgique connaît des institutions de secours, voire d'assurance et des organismes de placement en faveur des chômeurs involontaires. A l'origine, nous trouvons des institutions dues à l'initiative privée.

Les premières caisses de secours mutuel contre le chômage furent créées vers le milieu du XIX^e siècle par certaines associations professionnelles de travailleurs. L'encouragement accordé à ces caisses par les pouvoirs publics se manifeste progressivement. Ainsi, en 1897, le Conseil provincial de la Province de Liège décida d'octroyer un subside aux caisses de chômage ; en 1900, la ville de Gand créa le premier « *Fonds de chômage* » qui avait pour mission de compléter au moyen d'un subside communal les indemnités payées par les caisses. A partir de 1907, l'Etat accorda également des subsides, mais sous des conditions de contrôle qui ne purent être acceptées par toutes les caisses de chômage.

Au lendemain de la première guerre mondiale, le Gouvernement subsidia

de façon nettement plus large les caisses de chômage. En outre, il créa, en 1920, le Fonds national de crise chargé d'allouer des secours aux chômeurs indigents dont le chômage se prolongerait anormalement, en 1935, un arrêté royal réorganisa le système. Le Fonds national de crise fit place à l'Office national du placement et du chômage dont l'organisation était plus centralisée et les possibilités de contrôle plus effectives. Ce régime fut effectivement appliqué jusqu'à l'invasion du territoire.

3. En ce qui concerne le placement, des institutions furent, au cours du XIX^e siècle, créées par des initiatives privées. Des pouvoirs locaux puis, en 1913, le Gouvernement subsidièrent ces institutions souvent appelées « bourses du travail ». A côté des bourses libres, on connut aussi les bourses officielles créées par les pouvoirs publics. En 1935, l'Office national du placement et du chômage fut chargé de substituer des offices régionaux dépendant directement de lui aux bourses officielles et de subsidier et contrôler l'activité des bourses libres.

SECTION III

DOUBLE RÉGIME D'ASSURANCE ET D'ASSISTANCE

4. Voici l'économie du régime de soutien des chômeurs involontaires tel qu'il a fonctionné au cours de l'entre-deux guerres, en exécution notamment d'un arrêté royal du 31 mai 1933 :

Bénéficiaire de ce régime, les chômeurs complets ou partiels librement affiliés à une caisse de chômage agréée par le Gouvernement. Ne peuvent faire partie d'une caisse de chômage que des personnes exerçant une profession assurable, c'est-à-dire telle que les ressources tirées de la profession et le chômage éventuel puissent être contrôlés ; ainsi les professions d'ouvrier agricole et de domestique ne sont pas assurables. Dans certains cas, un stage professionnel est exigé avant l'admissibilité dans une caisse de chômage.

Pour bénéficier des avantages, il faut : 1^o faire partie de chômage agréé 2^o être en état de chômage involontaire, c'est-à-dire être sans travail faute d'emploi disponible alors qu'on est capable de travailler ; 3^o avoir effectué au sein de la caisse le stage prescrit ; 4^o avoir payé régulièrement ses cotisations.

Les chômeurs qui réunissent ces conditions ont droit à des *indemnités* de chômage qui sont la contre-partie de leurs cotisations et augmentées d'une contribution de l'Etat, *pendant deux périodes de trente jours par an au maximum*.

En supplément de ces indemnités de chômage, sont ajoutées au profit de ceux des chômeurs qui sont en état de besoin, des allocations complémentaires de résidence et des allocations familiales en faveur de l'épouse ménagère et des enfants. Ces deux catégories d'allocations sont à charge de l'Etat. L'Etat les paie par l'intermédiaire de l'O.N.P.C.

Lorsqu'une caisse de chômage agréée ne se trouve plus en état de faire

face à ses obligations, l'Etat, par l'intermédiaire de l'O.N.P.C. prend en charge le paiement des indemnités de chômage.

Le fonctionnement de l'assurance libre et subsidiée est ainsi limité à une période de 30 jours par semestre dite « période statutaire ».

Si un ouvrier est victime du chômage pendant plus de 30 jours consécutifs, à partir du 31^e jour, il ne bénéficie plus de l'assurance. Pour cette « période poststatutaire », il est appelé à recevoir, éventuellement, des allocations d'assistance de l'O.N.P.C.

L'O.N.P.C., qui reçoit à cette fin des subventions de l'Etat, alloue des allocations de chômage aux chômeurs qui ont épuisé leur droit aux indemnités réglementaires et qui se trouvent *en état de besoin*.

Ces allocations journalières se composent d'une allocation principale de base, d'une allocation complémentaire de résidence et d'allocations familiales en faveur de l'épouse ménagère et des enfants.

Les allocations poststatutaires sont, comme les indemnités statutaires, payées par l'intermédiaire des caisses de chômage.

SECTION IV FACTEURS SPÉCIFIQUEMENT BELGES INFLUANT SUR L'ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI

5. Nous ne pourrions faire mieux qu'en reproduisant ici cet extrait de l'exposé liminaire contenu dans la monographie du *B.I.T.* « Services nationaux de l'emploi », Belgique, 1957, pp. 1 et 2.

« La Belgique est un pays à forte densité de population, puisqu'elle compte 8.896.000 habitants pour une superficie de 30.506 km², soit plus de 290 habitants au km². La population active atteignait, au recensement de 1947, 3.382.000 personnes, dont une petite proportion seulement (12,5 %) était occupée dans l'agriculture, le reste se répartissant à raison de 50,2 % et de 37,3 % entre l'industrie et les services.

La population se répartit, du point de vue linguistique, en deux grands groupes. L'un, majoritaire, est de langue flamande et se trouve concentré dans les parties occidentale et septentrionale du pays. L'autre, minoritaire, de langue française, vit dans la partie méridionale du pays (Wallonie). En outre, un petit nombre de personnes de langue allemande vivent dans la région limitrophe de l'Allemagne à l'est du pays. Alors que la natalité est relativement forte dans les régions flamandes, qui souffrent d'un certain chômage structurel localisé notamment en Flandre occidentale, elle est faible en Wallonie, qui connaît depuis plusieurs années une pénurie de main-d'œuvre.

Cette situation a amené le Gouvernement belge à maintenir et à encourager une mobilité de la main-d'œuvre traditionnellement importante, favorisée par la faible superficie du pays et par le développement considérable du réseau des communications. On constate ainsi qu'un très grand nombre de travailleurs effectuent quotidiennement des trajets importants pour se

rendre à leur travail. Cependant, les efforts pour amener la main-d'œuvre des régions excédentaires à se fixer dans celles qui souffrent de pénurie se sont jusqu'ici heurtés à des obstacles dus sans doute en partie à des difficultés psychologiques. Aussi le Gouvernement belge, cherche-t-il parallèlement à stimuler le développement de nouvelles industries, notamment dans les zones atteintes de chômage structurel.

Un autre aspect caractéristique est le fait que le marché de l'emploi belge est loin d'être contenu strictement dans les limites des frontières nationales. Depuis de nombreuses années, des dizaines de milliers de travailleurs belges vont travailler en France. Un mouvement assez important de main-d'œuvre frontalière a lieu aussi entre la Belgique et les Pays-Bas. A l'heure actuelle, dans le cadre de la politique de collaboration de l'union économique à l'intérieur du Benelux, on assiste à une libéralisation de plus en plus complète des mouvements de travailleurs entre les trois pays intéressés. Enfin, les mesures prises récemment, soit dans le cadre de l'Union européenne occidentale, à laquelle adhèrent les Six Pays de la C.E.C.A., soit dans celui de l'O.E.C.E., si elle n'ont pas provoqué jusqu'ici de mouvements importants de main-d'œuvre, signifient néanmoins que, de plus en plus, les problèmes de l'emploi en Belgique seront liés à ceux des autres pays et devront être envisagés dans leur contexte international ».

PREMIÈRE PARTIE
LE SOUTIEN PÉCUNIAIRE DES CHOMEURS INVOLONTAIRES

CHAPITRE PREMIER
INTRODUCTION

SECTION I
LIMITES DU SUJET

6. La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi est assurée par des techniques bien différentes et confiée à des institutions bien distinctes selon que le travailleur perd son emploi par suite d'incapacité physique de travail ou par l'effet d'autres circonstances.

Si un travailleur est atteint d'incapacité de travail par suite de lésion ou de maladie dues à son travail, il est appelé au bénéfice des indemnités prévues par les législations relatives à la réparation des dommages résultant des accidents du travail ou à la réparation des dommages causés par les maladies professionnelles. Si un travailleur est atteint d'incapacité de travail par suite de lésions ou de maladies qui ont une autre origine ou qui ne donnent pas lieu aux réparations dues en vertu des prédites législations (ainsi une maladie qui, en fait, est vraisemblablement professionnelle mais qui n'est pas répertoriée dans les listes légales de maladies professionnelles) son cas ressortit à l'assurance maladie-invalidité.

Notons toutefois qu'en ce qui concerne les ouvriers mineurs, il y a deux régimes d'assurance distincts l'un pour l'assurance maladie, l'autre pour l'assurance invalidité, cette dernière assurance faisant l'objet des mêmes législations et étant confiée aux mêmes organismes que l'assurance vieillesse-décès des ouvriers mineurs.

En tout état de cause la protection des travailleurs atteints d'incapacité physique de travail et qui, en conséquence, perdent leur emploi ne fait pas l'objet de ce rapport.

Quant aux travailleurs qui perdent leur emploi pour d'autres causes que l'incapacité physique de travail, nous avons vu que dans certains cas ils peuvent avoir droit à des indemnités de congé à charge de leur employeur, et que, d'autre part, un régime légal de soutien pécuniaire des chômeurs leur assure, à certaines conditions, des indemnités de chômage.

En principe, nous ne traiterons pas dans ce rapport des indemnités de congés. Ce sujet a été traité en détail dans notre rapport sur la stabilité de l'emploi. Nous ne ferons allusion aux indemnités de congé que lorsque leur régime présente des connexions avec celui des indemnités de chômage par exemple, dans le cas de la mise au travail à temps réduit.

SECTION II

ASSURANCE ET ASSISTANCE

7. Le chômage ne constitue guère un risque dispersé. En période de crise économique moyenne ou grave, la charge du soutien pécuniaire des chômeurs peut être telle qu'il est impensable d'y faire face par la seule technique d'opérations d'assurance.

Au cours de l'entre-deux guerres, les pouvoirs publics belges l'avaient compris. Nous avons vu que le régime de l'époque prévoyait seulement l'agrégation de caisses libres d'assurance-chômage qui n'assuraient que des risques limités dans le temps : deux périodes de 30 jours par an pour chaque assuré. Et encore, on devait prévoir que même en n'assurant qu'un risque ainsi légalement limité, des caisses d'assurance pouvaient épuiser prématurément leurs ressources. Les arrêtés royaux disposaient que lorsqu'une caisse de chômage ne se trouvait plus en état de faire face à ses obligations, l'Etat prenait en charge les indemnités de chômage.

Pour les périodes statutaires, il y avait donc une assurance dont la technique était précaire mais dont la bonne fin était garantie par l'Etat. Lorsqu'un chômeur avait épuisé son droit aux indemnités d'assurance, il passait alors au bénéfice d'un régime d'assistance : des allocations gratuites lui étaient allouées s'il était en état de besoin.

Au lendemain de la libération du territoire et en fonction de l'idée de « sécurité sociale » concept évidemment plus large que celui d' « assurances sociales » un régime de soutien des chômeurs a été mis en vigueur sur la base de principes nouveaux.

L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs institue le « Fonds provisoire de soutien des chômeurs involontaires ». En application de cet arrêté-loi, l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 organise ce Fonds et lui donne mission d'allouer aux salariés chômeurs involontaires des allocations de chômage *sans limitation préétablie de durée et sans condition de besoin*. Cet arrêté est toujours en vigueur. De nombreuses dispositions techniques ont été successivement modifiées, mais les principes restent debout.

La loi du 14 juillet 1951 a remplacé la dénomination « Fonds provisoire de soutien des chômeurs involontaires » par « Office national du placement et du chômage ». On a repris la vieille dénomination, mais on n'a pas abandonné les principes nouveaux : dans le cadre de la Sécurité sociale, soutien des chômeurs pour une durée illimitée, financé par des cotisations ouvrières et patronales et par des subventions de l'Etat, très importantes s'il le faut.

Cela ne veut cependant pas dire qu'il n'arrive pas que des chômeurs ne soient jamais à charge d'institutions d'assistance gratuite : Les chômeurs involontaires qui ne remplissent pas les conditions pour bénéficier du régime légal de soutien spécialement organisé à leur intention peuvent émarger aux secours des Commissions d'assistance publique lorsqu'ils sont en état de besoin.

SECTION III
« ASSURANCE » OBLIGATOIRE

8. Nous avons vu qu'au cours de l'entre-deux guerres, des arrêtés royaux avaient mis en vigueur un régime d'assurance libre et subsidié à l'égard du soutien des chômeurs involontaires.

L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 a institué un régime de participation financière *obligatoire* des patrons et des salariés au financement du soutien des chômeurs involontaires. Dans les cotisations globales de Sécurité sociale est comprise une part pour le soutien des chômeurs. Cette part est composée de 1% des salaires à charge de l'employeur et 1% des salaires à charge des salariés.

Le passage d'un régime légal d'assurance libre et subsidié à un régime légal obligatoire est une tradition belge qui se vérifie dans toutes les branches des assurances sociales.

La loi a d'abord invité les intéressés à faire librement acte de prévoyance et les a encouragés par des subsides. C'est ultérieurement après avoir constaté l'utilité de l'assurance et l'insuffisance des résultats du régime de liberté subsidié que le législateur a imposé un régime obligatoire d'assurance avec triple participation du salarié, de son employeur et de l'Etat.

Assurance vieillesse-décès (sauf ouvriers mineurs):

- régime d'assurance libre et subsidié : loi du 10 mai 1900 ;
- régime d'assurance obligatoire depuis la loi du 10 décembre 1924.

Assurance vieillesse-décès des ouvriers mineurs :

- régime d'assurance libre et subsidié : loi du 28 mars 1868 ;
- régime d'assurance obligatoire depuis la loi du 5 juin 1911.

Assurance maladie-invalidité :

- régime d'assurance libre et subsidié : loi du 19 mars 1898 ;
- régime d'assurance obligatoire depuis l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 et l'arrêté du Régent du 21 mars 1945.

9. Le régime d'assurance obligatoire des chômeurs involontaires ne comporte pas de compléments libres et à notre connaissance, il n'arrive pas qu'à l'initiative privée de patrons ou de salariés des compléments libres soient distribués.

Nous verrons, cependant, que, dans un nombre restreint de branches d'activités économiques, des Conventions collectives rendues obligatoires par arrêté royal ont organisé la distribution de compléments supra-légaux d'indemnités. Principalement, c'est l'objet de « *Fonds de sécurité d'existence* » qui ont créés dans été dans certaines professions.

Les syndicats ouvriers ont une caisse de grève, mais précisément les caisses interviennent dans des cas de suspension de travail ou de cessation de travail qui n'ont rien d'involontaire. Certains syndicats allouent des secours spéciaux en cas de maladie mais il semble bien qu'il n'y ait pas d'intervention syndicale en cas de chômage involontaire non autrement qualifié.

CHAPITRE II
ORGANISATION ET FINANCEMENT DE L'ASSURANCE

SECTION I
ORGANISATION DES INSTITUTIONS DE SOUTIEN
DES CHOMEURS

§ 1. — *L'Office national du placement et du chômage*

10. L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale confie l'organisation et la gestion des institutions de soutien des chômeurs à l'Office national du placement et du chômage. Cet office est un établissement public doté de la personnalité civile (A. L. du 24 déc. 1944, art. 7).

Il est chargé d'une double mission. Il doit assurer l'exécution des mesures prévues :

1° pour organiser et promouvoir le placement des chômeurs involontaires et leur rééducation professionnelle ;

2° pour leur assurer l'obtention d'allocations de chômage (A. L., art. 7, § 1, al. 2).

§ 2. — *Administration de l'Office national du placement et du chômage*

A. — Comité de gestion

11. L'Office national du placement et du chômage est administré sous la garantie de l'Etat par un comité de gestion nommé par le roi.

Le Comité de gestion comprend :

1° Des représentants en nombre égal des organisations interprofessionnelles les plus représentatives de l'ensemble des employeurs et des organisations interprofessionnelles les plus représentatives des travailleurs, choisis sur des listes doubles présentées par ces organismes ;

2° Un président choisi parmi des personnalités indépendantes des organisations interprofessionnelles précitées (A. L., art. 7, § 1).

Un représentant du ministre du travail et de la prévoyance sociale assiste aux séances du Comité de Gestion (A.-L., art. 7, § 1, al. 6 et 7).

Le président du Comité de gestion ainsi que le représentant du ministre du travail et de la prévoyance sociale n'ont pas voix délibérative (A.-L., art. 7, al. 6 et A. Rg. 26 mai 1945, art. 4, al. 3).

12. Le Comité de gestion dispose de tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de la mission de l'Office (A. Rg. 26 mai 1945, art. 5). Il soumet notamment au ministre du travail et de la prévoyance sociale les propositions de modifications qu'il croit utile d'apporter aux lois et

arrêtés qui concernent la mission de l'Office. D'autre part, le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale consulte le Comité de gestion sur les modifications qu'il propose aux mêmes lois et arrêtés (A. Rg. art. 6).

Le Comité de gestion établit son règlement d'ordre intérieur.

Il se réunit chaque fois que son président le juge nécessaire ou que la demande lui en est faite soit au moins trois membres, soit par le directeur général. Il se réunit aussi à la demande du représentant du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.

Toute résolution est prise à la majorité des suffrages. Toute question provoquant une divergence d'avis unanime entre les membres représentants les employeurs, d'une part, et les membres représentant les travailleurs, d'autre part, est soumise pour décision au ministre du Travail et de la Prévoyance sociale (A. Rg. art. 4).

B. — Directeur général

13. Un directeur général est chargé de diriger les services de l'Office. Il est nommé par le Roi, après consultation du Comité de gestion.

Le directeur général assiste aux séances du Comité de gestion et en assure le secrétariat. Il n'a pas voix délibérative (A. Rg., art. 8).

Il est chargé de l'exécution des décisions du Comité de gestion. Il agit sous le contrôle de celui-ci (A. Rg. art. 9).

Il organise, en outre, les services centraux de l'Office et ses bureaux régionaux conformément aux décisions du Comité de gestion (A.R. art. 10).

C. — Services centraux

14. Les services centraux ont pour attributions toutes les questions qui ont trait à l'administration générale de l'Office.

D. — Bureaux régionaux

15. Les bureaux régionaux ont une triple mission :

1° assurer les opérations de placement ou de recrutement, ainsi que celles de réadaptation ou de formation professionnelle ;

2° assurer l'application des règlements concernant la distribution des allocations aux chômeurs ;

3° assurer le fonctionnement des commissions consultatives que nous décrirons plus loin.

§ 3. *Organes de tutelle et de contrôle*

A. — Représentant du ministre

16. Un représentant du ministre du Travail et de la prévoyance sociale assiste aux séances du Comité des gestion.

Il peut faire à l'ordre du jour des séances du comité, toutes les questions qu'il juge utile, à la condition d'en informer le président au moins 8 jours

d'avance. En cas d'urgence, ce délai est réduit à 3 jours. Il peut suspendre toute décision du comité qu'il juge contraire aux lois ou aux règlements, qui blesse l'intérêt général ou qui sort des attributions de l'Office. Lorsqu'il suspend une décision du comité, il fait immédiatement rapport au ministre, qui doit l'annuler ou la confirmer dans le mois de la date à laquelle elle a été prise. Passé ce délai, la suspension prend fin de plein droit et la décision devient définitive.

Le représentant du ministre a un droit illimité de surveillance et de contrôle sur toutes les opérations de l'Office. Il peut, en tout temps, prendre connaissance sur place de la correspondance, des livres, des pièces comptables, des procès-verbaux et de toute écriture de l'Office.

Il peut également inviter le directeur général à faire procéder à des enquêtes, chaque fois qu'il juge nécessaire (A. Rg. art. 11).

B. — Réviseurs

17. Le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale désigne, auprès de l'Office national du placement et du chômage, un ou plusieurs réviseurs chargés de contrôler les écritures et d'en certifier l'exactitude (A. Rg. art. 12).

§ 4. *Organes de consultation*

18. Une commission consultative est créée auprès de chaque bureau régional.

Les commissions consultatives sont composées paritairement de représentants des organisations interprofessionnelles les plus représentatives des employeurs et des travailleurs.

Ces commissions doivent notamment :

- 1° donner des avis sur le fonctionnement des services ;
- 2° veiller à l'impartialité du service de placement et de recrutement en examinant les plaintes auxquelles donne lieu son fonctionnement ;
- 3° aider à l'efficacité de ce service, notamment par des avis et par l'organisation de contacts avec les associations patronales et ouvrières ;
- 4° collaborer à la réadaptation professionnelle des chômeurs indemnisés ;
- 5° examiner les questions qui lui sont soumises par le directeur général de l'Office (art. 13 et 14).

19. En outre, des commissions consultatives spécialisées à composition paritaire s'occupant des problèmes de placement peuvent être organisées tant sur le plan national que sur le plan régional (art. 15 et 15 *bis*).

§ 5. *Organismes payeurs*

A. — Principes

20. Les allocations de chômage sont payées à leurs bénéficiaires par l'intermédiaire soit d'organisations de travailleurs pour leurs membres, soit d'un organisme officiel de paiement. Les organisations de travailleurs

sont dotées de la personnalité civile et agréées à cette fin par le Roi. L'organisme officiel de paiement est administré par le Comité de gestion de l'Office national du placement et du chômage (A.-L. art. 7, § 2).

L'Office national du placement et du chômage peut avancer les sommes nécessaires à la distribution des allocations aux organismes payeurs. Les organismes payeurs sont responsables des sommes qui leur sont ainsi avancées et doivent en justifier l'emploi ; ils sont tenus de se soumettre aux instructions de l'Office, tant au point de vue administratif que comptable.

L'O.N.P.C. peut accorder aux organismes payeurs une indemnité pour les aider à couvrir leurs frais d'administration (A. Rg. art. 85 *ter*).

Le chômeur involontaire choisit librement l'organisme payeur près duquel il désire obtenir les indemnités de chômage (A. Rg. art. 87).

B. — Organisations de travailleurs agréées pour le paiement des allocations de chômage

21. Les organisations de travailleurs demandent l'agrément de leur organisme au ministre du Travail et de la Prévoyance sociale et joignent à leur requête deux exemplaires des statuts de l'organisme. Ces statuts mentionnent, notamment, la dénomination, le siège et l'objet de l'association qui doit être limité à l'application des mesures prises en vertu de la législation concernant la sécurité sociale etc.

La requête comprend l'engagement formel par l'organisme de se soumettre à toutes les mesures de contrôle que le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale ou l'Office national du placement et du chômage jugent nécessaires.

L'agrément est accordée sur avis du Comité de gestion de l'Office national du placement et du chômage. Elle ne peut l'être que si l'organisme donne des garanties de bon fonctionnement et si l'organisation de travailleurs qui l'a créée compte un minimum de cent mille membres assujettis à la sécurité sociale. L'agrément est retirée par le Roi sur avis du Comité de gestion de l'Office national du placement et du chômage, si l'organisme ne se conforme pas aux dispositions de la loi, des arrêtés ou des règlements, commet des irrégularités graves ou refuse de se soumettre au contrôle. Il en est de même en cas d'observation grave des statuts ou lorsque l'organisme n'est pas en état de rembourser à l'Office ce qu'il lui doit (A. Rg. art. 85).

C. — Organisme officiel de paiement des allocations de chômage

22. L'organisme officiel de paiement des allocations de chômage est dénommé « Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage ». Il est administré par le Comité de gestion de l'Office. Le comité établit le budget et prend toutes les mesures nécessaires pour assurer le fonctionnement de la caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage.

Le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale fixe le nombre et le ressort des bureaux de paiement de la Caisse (consultez A.M. du 30 juin 1956) (A. Rg. art. 85 *bis*).

D. — Attributions des organismes payeurs

23. Les organismes de paiement ont uniquement pour attributions :

1° Tenir à la disposition des chômeurs les formulaires dont l'usage est prescrit par l'Office national du placement et du chômage pour pouvoir bénéficier des allocations de chômage ;

2° Introduire auprès des bureaux régionaux de l'Office national du placement et du chômage les demandes d'allocations souscrites par les chômeurs ;

3° Payer aux chômeurs les allocations de chômage ;

4° Faire aux chômeurs toute communication et leur remettre tous documents prescrits par l'Office national du placement et du chômage (art. 85).

§ 6. *Contrôle des chômeurs*

24. Les communes sont tenues d'effectuer toutes les opérations de pointage des chômeurs involontaires (A.-L. 28 décembre 1944, art. 7, § 10).

SECTION II FINANCEMENT

§ 1. *Cotisations*

25. La charge financière du régime du soutien des chômeurs involontaires incombe notamment aux employeurs et aux travailleurs. Leur intervention pécuniaire est fixée pour chacun d'eux à 1% des salaires sans qu'il soit tenu compte pour le calcul de cette cotisation de la partie de la rémunération dépassant 6.000 francs par mois. Cette cotisation est englobée dans l'ensemble des cotisations de sécurité sociale. Les employeurs doivent retenir sur le salaire des travailleurs le montant de leurs cotisations personnelles et doivent verser la somme globale des cotisations de sécurité sociale aux organismes percepteurs.

L'Office national de sécurité sociale est l'organisme percep-teur général. Le Fonds national de retraite des ouvriers mineurs est l'organisme percep-teur pour l'industrie minière. Ces organismes percepteurs transmettent alors la part destinée au soutien des chômeurs involontaires à l'Office national du placement et du chômage.

§ 2. *Subventions de l'Etat*

26. L'Office national du placement et du chômage reçoit, en outre, annuellement des subventions de l'Etat qui ne peuvent être inférieures à 2% du montant des rémunérations payées au cours de l'année budgétaire antipénultième aux assujettis aux régimes de sécurité sociale. Il n'est pas tenu compte des parties de rémunération qui dépassent 6.000 francs par mois (Loi du 27 mars 1951, art. 13).

CHAPITRE III PRESTATIONS

SECTION I CONDITIONS D'OCTROI

§ 1. *Stage préalable*

A. — Principes

27. Des conditions de stage sont imposées aux travailleurs en vue de leur admission au bénéfice des allocations de chômage.

L'arrêté du Régent du 26 mars 1945 dispose que les salariés habituels qui, au cours des dix mois précédant leur demande d'indemnisation ont été, pendant au moins 6 mois, occupés à un travail salarié et ont subi, de ce chef, des retenues de sécurité sociale sont admis au bénéfice des allocations de chômage. Cette période de travail est réduite à 3 mois pour les jeunes travailleurs de moins de dix-huit ans (A. Rg. art. 75, al. 1).

Le Comité de gestion détermine, avec l'approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale :

1° Les règles de calcul des périodes de travail ;

2° Les conditions auxquelles le travailleur est réputé avoir subi les retenues pour la sécurité sociale ;

3° Les conditions auxquelles peuvent être prises en considération le régularisations de sécurité sociale résultant de l'insuffisance ou de l'absence de cotisations dues par le travailleur (art. 75, al. 2).

Entrent en ligne de compte, les prestations fournies au Congo Belge, au Ruanda-Urundi ou à l'étranger lorsqu'elles ont été effectuées dans un emploi qui aurait donné lieu en Belgique au paiement de cotisations de sécurité sociale. Cette disposition n'est applicable aux étrangers que dans les limites des conventions internationales (art. 75, al. 3).

B. — Conservation de la qualité de salarié habituel

28. Le travailleur devenu chômeur conserve la qualité de salarié habituel lorsque son indemnisation a été interrompue durant une période inférieure à un an (A. Rg. art. 75 *ter*, al. 1).

Le chômeur, quel que soit son âge, qui met un terme à son chômage afin d'exercer une profession qui ne l'assujettit pas comme salarié à la sécurité sociale pour une durée de plus d'un an, peut, à condition d'en aviser préalablement le bureau régional, conserver sa qualité de salarié habituel. Cette faculté n'est accordée qu'une seule fois et pour une durée maximum de 2 ans. (A. Rg. art. 75 *ter*, al. 2 et 3).

Le chômeur conserve la qualité de salarié habituel lorsqu'il met un terme

à son chômage, en acceptant d'effectuer un travail domestique, soit de sa propre initiative pour autant qu'il en fasse préalablement la déclaration au bureau régional, soit par l'intermédiaire de l'Office national du placement et du chômage (A. Rg. art. 75 *ter*, al. 6).

C. — Calcul des périodes de travail — Journées assimilées

29. Le travailleur qui au cours de la période de référence de 10 mois est occupé d'une manière ininterrompue pendant 6 ou 3 mois suivant l'âge, est considéré comme ayant fourni les prestations de travail requises (Instruction réglementaire n° 1 du 12 juillet 1956 de l'O.N.P.C. art. 1^{er}).

Il en est de même lorsque le travailleur a été occupé pendant 150 ou 75 jours au cours de la période de référence (art. 2).

Le travailleur occupé pendant toute la semaine sous le régime de la semaine anglaise¹ est réputé avoir fourni des prestations de travail équivalentes à 6 jours. Les prestations de travail que peut faire valoir le travailleur engagé dans les liens d'un contrat de louage de travail envers une entreprise dans laquelle le travail hebdomadaire est réparti sur cinq jours sont majorées de 20% (art. 4).

30. Pour la détermination de la période de stage, sont assimilées à des journées de travail, les journées qui ont donné lieu au paiement d'une indemnité par application des dispositions légales ou réglementaires concernant l'assurance obligatoire en vue de la maladie ou l'invalidité, la réparation des dommages résultant des accidents de travail et maladies professionnelles, l'assurance chômage, les vacances annuelles. Il en est de même des journées d'inactivité qui ont donné lieu au paiement d'une rémunération sur laquelle ont été opérées les retenues pour la sécurité sociale, ainsi que des périodes de grève ou de lock-out (A. Rg. art. 75, al. 3).

Le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale peut, sur avis du Comité de gestion, procéder à d'autres assimilations que celles énumérées ci-dessus (A. Rg. art. 75, al. 4).

En application de cette disposition, les arrêtés ministériels du 2 mai 1956 et du 18 décembre 1958 prévoient que sont notamment assimilées à des journées de travail :

1° Les journées de carence initiale de 3 jours, au début de l'incapacité de travail, prévues à l'article 80 de l'A.R. du 22 septembre 1955 organique de l'assurance maladie-invalidité ;

2° Les journées qui correspondent à des indemnités pour défaut de préavis.

Si au cours de la période de stage, le travailleur a été appelé ou rappelé sous les drapeaux, cette période est prolongée à concurrence du nombre de jours de présence dans les forces armées (A. Rg. art. 75, al. 5).

1. Semaine qui comprend cinq jours d'activité complète et une journée à horaire réduit (A.R. 26 mai 1945, art. 83, § 1).

31. Les journées de travail prestées à un salaire inférieur au minimum fixé par une décision de la commission paritaire compétente ou, à défaut d'une telle décision, par l'usage n'entrent pas non plus en ligne de compte pour la détermination de cette période de stage (A. Rg. art. 75 sexies al.1).

32. Des conditions plus sévères sont imposées aux travailleurs qui ont exercé une activité indépendante (v., art. 75 bis).

D. — Cas spécial des jeunes gens ayant terminé depuis peu leurs études ou leur apprentissage

33. Les jeunes travailleurs qui ont terminé depuis moins d'un an soit des études professionnelles de plein exercice d'une durée de deux ans au moins, considérées par le Comité de gestion comme préparant normalement à l'exercice d'un travail salarié et accomplies dans un établissement d'enseignement professionnel reconnu par les pouvoirs publics, soit un apprentissage conclu sous les auspices d'un secrétariat d'apprentissage ou effectué dans un centre ou établissement agréé à cette fin par le comité de gestion peuvent recevoir des allocations de chômage alors qu'ils n'ont été embauchés par aucun patron et n'ont donc pas acquis la qualité de travailleurs salariés. Ils peuvent recevoir ces indemnités après avoir été inscrits comme demandeurs d'emploi dans un service régional de placement et de recrutement des travailleurs pendant au moins septante cinq jours ouvrables au cours de l'année qui suit la fin des études ou de l'apprentissage et à la condition qu'ils n'aient pas refusé sans motif légitime un emploi convenable durant cette période. Les prestations de travail salarié entrent en ligne de compte pour le calcul des septante cinq jours requis (A. Rg. art. 75 *quater*, al. 1).

La période de stage d'un an est prolongée durant une durée équivalente à celle pendant laquelle l'intéressé n'aurait pas été en mesure, du fait de son appel ou de son rappel sous les drapeaux, de son engagement volontaire à l'armée ou pour des motifs de force majeure, de se faire inscrire comme demandeur d'emploi (A. Rg. 75 *quater*, al. 3).

Les jeunes étrangers ne peuvent bénéficier des avantages prévus dans les susdites dispositions que dans les limites des conventions internationales (A. Rg. 75 *quinquies*, al. 1).

§ 2. Conditions d'octroi au moment de la demande de prestations.

A. — Définition du chômage involontaire ; Conditions d'indemnisation

34. Des diverses dispositions relatives au régime du soutien des chômeurs, nous pouvons dégager une définition du chômage involontaire : il y a chômage involontaire dans le chef d'un salarié physiquement apte au travail qui est privé de travail et de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. Le chômeur doit être disposé à accepter tout emploi convenable et se soumettre au contrôle.

Les indemnités de chômage sont allouées aux travailleurs qui réunissent les conditions suivantes ;

- 1° Etre privés de travail ;
- 2° Etre privés de rémunération ;
- 3° Etre physiquement aptes au travail ;
- 4° Etre disposés à accepter tout emploi convenable et, à cet effet, être inscrits comme demandeurs d'emploi ;
- 5° Se soumettent au contrôle des chômeurs ;
- 5° Subir un chômage alors qu'ils étaient occupés dans un emploi à temps plein.

I. — *Le travailleur doit être privé de travail par suite de circonstances indépendantes de sa volonté* (A. Rg. art. 77, al. 1).

35. Jugé qu'un travail qui n'offre pas d'avantages matériels et qui ne peut, dès lors, contribuer aux ressources du chômeur, ne fait pas obstacle au paiement des allocations de chômage (C. D'E 21 octobre 1955 et C. d'E. 16 novembre 1955 — B.F.I.B. p. 583).

36. Ne sont pas considérées comme privés de travail par suite de circonstances indépendantes de leur volonté :

1° Les travailleurs qui se trouvent en état de grève ou de lock-out, à moins qu'ils aient été assimilés aux chômeurs involontaires par le Comité de gestion, en application des dispositions en vigueur en matière de conciliation des conflits collectifs du travail ;

2° Les travailleurs dont le chômage est la conséquence directe ou indirecte d'une grève, à moins qu'ils aient été assimilés aux chômeurs involontaires par le Comité de gestion (A. Rg. art. 77, al. 3).

Cette disposition exclut du droit aux allocations de chômage non seulement ceux qui soutiennent la grève mais aussi ceux qui contribuent à la prolonger ou à l'étendre (C. d'E. 14 juin 1955, arrêts et avis 1955 p. 539).

II. — *Il doit être privé de rémunération par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.*

37. L'indemnité de congé ou les dommages-intérêts auxquels le travailleur a éventuellement droit en cas de rupture de contrat par l'employeur sont considérés comme rémunération (A. Rg. art. 77, al. 2).

III. — *Il doit être physiquement apte au travail.*

38. Est considéré comme inapte au travail, le demandeur d'allocation dont les lésions et troubles fonctionnels sont reconnus par décision médicale prise dans le cadre de l'assurance obligatoire en cas de maladie ou d'invalidité entraîner une réduction de capacité de gain à un taux égal ou inférieur au tiers de ce qu'une personne de même condition et de même formation peut gagner par son travail dans le groupe des professions dans lequel se range l'activité professionnelle exercée par l'intéressé au moment où il est devenu malade ou dans les diverses professions qu'il a ou aurait pu exercer du fait de sa formation professionnelle (A. Rg. art. 77 bis).

IV. — *Il doit être disposé à accepter tout emploi convenable et, à cet effet, être inscrit comme demandeur d'emploi* (art. 77, al. 1 et art. 77 *ter*, § 1).

1. Inscription.

39. a) *Principe*. — Le Comité de gestion détermine les conditions dans lesquelles s'effectue et est maintenue l'inscription des chômeurs comme demandeurs d'emploi et organise le contrôle permanent de cette inscription.

Le chômeur doit fournir à l'organisme payeur la preuve de son inscription comme demandeur d'emploi, pour bénéficier des allocations de chômage. Aucune indemnité de chômage n'est octroyée pour les jours de chômage antérieurs au jour de l'inscription comme demandeur d'emploi lorsque cette inscription n'a pas été réalisée dans les délais prévus à cette fin par l'Office national du placement et du chômage (A. Rg. art. 82).

L'inscription doit être renouvelée à chaque nouvelle période de chômage complet (A. Rg. art. 77 *ter* § 1).

40. b) *Dispenses*. — Les travailleurs peuvent être dispensés dans certaines circonstances de cette formalité d'inscription en cas de chômage partiel et en cas de chômage accidentel lorsqu'il n'y a pas d'interruption de travail pendant plus de quatre semaines consécutives.

41. 1° *Cas de chômage partiel*. — Le chômage partiel est le chômage qui alterne d'une façon régulière avec les périodes de travail¹.

Néanmoins, lorsque le travail est suspendu pendant plus de deux semaines consécutives et que la situation économique d'une industrie ou d'une branche d'industrie le justifie, le directeur général peut, sur avis des commissions consultatives compétentes, requérir l'inscription comme demandeurs d'emploi sur le plan régional ou sur le plan national des chômeurs partiels intéressés.

En outre, lorsque l'alternance des périodes de travail et de chômage a duré au moins trois mois et que la situation économique le justifie, le Comité de gestion peut requérir l'inscription comme demandeurs d'emploi sur le plan national ou sur le plan régional soit de tous les chômeurs partiels intéressés, soit uniquement de ceux qui appartiennent à certaines industries ou branches d'industrie (A. Rg. art. 77 *ter* § 2).

42. 2° *Cas de chômage accidentel*. — Le chômage accidentel est celui qui résulte d'une circonstance imprévue et temporaire, telle que le bris de machine, le manque de courant ou de matières premières, les intempéries.

Toutefois, lorsque le chômage est provoqué par les intempéries, le travailleur est dispensé de l'inscription quelle que soit la durée du chômage. Sauf ce cas, le travailleur n'est pas dispensé de l'inscription lorsque le chô-

1. Les allocations de chômage ne sont octroyées que pour des journées complètement chômées. Dans certains cas *exceptionnels*, les derniers jours de chômage peuvent être indemnisés (art. 83, § 3). Les allocations ne sont jamais payées pour un petit nombre journalier d'heures de chômage.

mage accidentel est de durée indéterminée. Lorsque le travail est suspendu pendant plus de 2 semaines consécutives et que la situation économique d'une industrie ou d'une branche d'industrie le justifie, le directeur général peut, sur avis des Commissions consultatives compétentes, requérir l'inscription comme demandeur d'emploi sur le plan régional ou sur le plan national des chômeurs accidentels intéressés.

Le Comité de gestion peut prolonger la dispense d'inscription comme demandeur d'emploi prévue pour une durée de 4 semaines en faveur des chômeurs partiels et accidentels lorsqu'en application de l'article 28 *quater* de la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail, la suspension du contrat résultant de causes économiques est autorisée pour une durée de 4 semaines consécutives ou lorsqu'il est instauré un régime de travail à temps réduit comportant des périodes d'inactivités de plus de 4 semaines consécutives (A. Rg., art. 77 *ter* § 2).

43. 3° *Chômage en raison des vacances annuelles.* — Les travailleurs chômant par suite de la fermeture de l'entreprise en raison des vacances annuelles sont dispensés de l'inscription pendant la période de vacances (art. 77 *ter* § 3).

2. Emploi convenable.

44. a) *Principe.* — Tout chômeur est tenu d'accepter tout emploi convenable qui lui est proposé.

Le Comité de gestion fixe sous l'approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale les critères de l'emploi convenable ainsi que le procédure à suivre en cas de contestation quant à l'aptitude physique ou professionnelle du chômeur pour exercer l'emploi offert.

N'est pas considéré comme disposé à accepter tout emploi convenable, le chômeur qui émet à sa remise au travail des réserves qui le rendent indisponible pour le marché général de l'emploi (A. Rg., art. 77 *ter* § 4).

45. b) *Critères de l'emploi convenable.* — L'instruction réglementaire de l'Office national du placement et du chômage n° 2 du 12 novembre 1953, détermine comme suit les critères de l'emploi convenable en application de l'article 77 *ter* de l'arrêté du Régent du 26 mai 1945.

46. 1° *Aptitude physique.* — Le chômeur qui estime n'être pas physiquement apte à exercer l'emploi offert doit le déclarer au moment de l'offre ou, au plus tard, lorsqu'il revient au Bureau régional de l'Office national du placement et du chômage, pour s'expliquer sur le fait qu'il n'a pas été embauché par l'employeur auquel il a été présenté.

Le chômeur qui se déclare inapte à l'exercice de l'emploi offert doit être soumis, dans le plus bref délai par le Bureau régional, à la visite médicale du médecin agréé.

Si le chômeur déclaré apte par le médecin du Bureau régional produit une attestation de son médecin traitant, contestant l'avis du médecin du Bureau régional, le litige est soumis à l'arbitrage du médecin inspecteur du travail (art. 1^{er}).

47. 2° *Aptitude professionnelle*. — a) L'emploi offert doit correspondre à la profession du chômeur ou à une profession apparentée à celle-ci, qui peut exiger une qualification différente à la condition que l'intéressé puisse l'acquérir rapidement en raison de ses aptitudes professionnelles (art. 2).

b) Après 3 mois de chômage indemnisé, le travailleur qualifié peut être obligé d'accepter du travail dans une autre profession que la sienne. Il peut y être tenu au cours des 3 premiers mois de chômage lorsque, dans la région où il exerce normalement son emploi, le chômage d'une entreprise ou d'une industrie est tel qu'il ne peut espérer y être normalement remis au travail dans sa qualification (art. 3).

48. 3° *Salaires*. — a) L'emploi offert doit être rémunéré conformément aux Conventions collectives. A défaut de convention, le salaire doit être conforme aux usages de la région (art. 5).

b) Lorsqu'un travail est rémunéré à la pièce, l'emploi est convenable si le salaire unitaire est conforme aux prescriptions de l'article 5 précité quel que soit le salaire global réalisé par le travailleur (art. 7).

c) Un emploi ne comportant pas des prestations journalières à temps plein est réputé convenable dès qu'il procure un revenu professionnel au moins égal au montant de l'allocation de chômage, allocations familiales comprises (art. 6).

49. 4° *Lieu de travail*. — a) L'emploi offert peut entraîner une absence journalière du foyer de 14 heures (art. 8).

La durée de cette absence est réduite à 13 heures pour les femmes et les jeunes travailleurs âgés de moins de 18 ans (art. 13 et 16).

Toutefois, le directeur du Bureau régional et la Commission de réclamation peuvent estimer dans certains cas particuliers et exceptionnels qu'une absence journalière inférieure à celles prévues ci-dessus, constitue un motif valable de refus compte tenu de l'âge et de l'état physique du chômeur à qui l'emploi est offert (art. 8, 13 et 16).

De même, le directeur du Bureau régional et la Commission de réclamation peuvent, dans certains cas particuliers et exceptionnels, déclarer convenable un emploi qui nécessite une absence journalière du foyer de plus de 14 heures en tenant compte d'une part de l'âge, de l'état physique et du passé professionnel du chômeur et, d'autre part, des usages locaux et de la mobilité de main-d'œuvre existante.

Par temps d'absence, il faut entendre le temps qui s'écoule à partir du moment où l'ouvrier quitte son habitation jusqu'au moment où il rentre chez lui.

Pour le calcul des heures d'absence, il est tenu compte des moyens de transport ordinaires dont le travail peut disposer (art. 8).

b) Un emploi comportant l'obligation de loger sur place peut être offert :
— aux chômeurs célibataires, veufs ou divorcés de plus de 21 ans ;
— aux chômeurs mariés s'ils ont la possibilité de passer chez eux un jour complet chaque semaine.

Toutefois, le directeur du Bureau régional et la Commission de réclamation peuvent, dans certains cas particuliers et exceptionnels, estimer que l'obligation de loger sur place constitue un motif valable de refus, quand elle comporte de graves inconvénients, notamment en raison de l'âge, de l'état physique et de la situation de famille du chômeur à qui l'emploi est offert (art. 9).

Lorsque l'emploi comporte l'obligation de loger sur place, les conditions de logement et de nourriture doivent être conformes aux règles de l'hygiène prescrites au titre II du règlement général pour la protection du travail (art. 10).

50. 5° *Outillage et vêtements spéciaux.* — Le chômeur ne peut invoquer comme motif légitime de refus le fait qu'il ne possède pas les outils ou vêtements spéciaux nécessaires à l'exercice de l'emploi proposé lorsqu'il a exercé un tel emploi au cours des deux dernières années ou lorsqu'il peut se les procurer sans grand frais (art. 11).

51. 6° *Moralité.* — L'emploi offert doit répondre aux conditions normales de moralité, compte tenu de l'âge et du sexe (art. 12).

52. 7° *Règles particulières pour les employés.* — Dès règles spéciales sont fixées pour les employés. Elles tiennent compte de l'importance et de la nature des fonctions qui ont été exercées. Après certains délais, les employés chômeurs sont tenus d'accepter une fonction de catégorie inférieure.

V. — *Se soumettre au contrôle des chômeurs.*

53. Le chômeur doit se présenter régulièrement au contrôle des chômeurs pour y faire estampiller sa carte de contrôle.

Le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale détermine l'horaire des séances de contrôle. Il détermine également les cas et les conditions dans lesquels les dispenses de contrôle peuvent être accordées.

Le chômeur qui, sans pouvoir invoquer une cause de dispense, ne se présente pas au contrôle est considéré comme ayant été occupé pendant la journée ou demi-journée d'absence de contrôle (A. Rg., art. 96).

Chaque commune est tenue de charger un ou plusieurs agents d'estampiller les cartes de contrôle résidant sur son territoire (A. Rg., art. 97).

VI. — *Subir un chômage alors qu'il était occupé dans un emploi « à temps plein ».*

54. Les allocations de chômage ne peuvent être accordées aux travailleurs qu'en cas de chômage subi dans un emploi « à temps plein ».

L'emploi a « temps plein » est celui qui comprend des prestations hebdomadaires complètes. Il s'agit en l'occurrence de régimes de travail de :

1° 6 journées d'activité complète par semaine ;

2° 5 journées d'activité complète et une journée à horaire réduit (semaine anglaise) ;

3^o 5 journées d'activité complète lorsque le salaire correspond à une semaine entière de travail.

La journée d'activité complète est celle au cours de laquelle le travailleur a été occupé pendant au moins 7 heures.

L'instauration d'un régime de travail à temps réduit qui est dû à un manque de travail résultant de causes économiques et qui est établi conformément à l'article 28 *quater* de la loi du 10 mars 1900 sur le contrat de travail ne fait pas perdre aux emplois exercés suivant un des régimes de travail énumérés ci-dessus leur qualité d'emploi à temps plein (A. Rg., art. 83, § 1).

Exceptionnellement, des emplois à temps réduit qui ont été acceptés pour échapper au chômage ne font pas obstacle à l'octroi des allocations de chômage : des allocations de chômage peuvent être accordées en cas d'interruption de pareil emploi à temps réduit (art. 83, § 2).

B. — Cas d'exclusion ou de limitation du bénéfice des allocations

I. — *Exclusion et limitation en vue d'éviter des fraudes.*

55. L'exclusion du bénéfice des allocations de chômage ou la limitation de la durée d'indemnisation par trimestre civil au nombre des journées prestées au cours du trimestre précédent peut être ordonnée à l'égard de certaines catégories de chômeurs (par ex. : travailleurs à domicile, dockers, femmes mariées chômeuses complètes) lorsque leur chômage se prolonge ou se renouvelle anormalement (art. 77 *quinquies*).

Les critères à prendre en considération pour déterminer le caractère anormal de la durée ou de la fréquence du chômage sont fixés dans un règlement établi par le Comité de gestion et approuvé par le ministre.

II. — *Exclusion et limitation des droits des travailleurs pouvant faire valoir des droits à la pension.*

56. Les travailleurs qui atteignent l'âge de 65 ans ou de 60 ans selon qu'il s'agit d'hommes ou de femmes, cessent d'avoir droit aux allocations de chômage.

Il en est de même des travailleurs qui peuvent faire valoir des droits à la pension avant 65 ans ou avant 60 ans et qui remplissent toutes les conditions pour bénéficier d'une pension complète (Q. Rg., art 77 *septies*, §§ 1 et 2).

Les ouvriers mineurs qui peuvent prétendre à une pension de vieillesse anticipée, après 30 ans de service dans les travaux souterrains de mines ne sont réputés avoir droit à une pension qu'à l'âge de 55 ans ; ils ont donc droit aux allocations de chômage jusqu'à cet âge (A. Rg., art. 77 *septies*, § 2, al. 3).

Lorsque les travailleurs bénéficient avant l'âge fixé d'une pension dont le montant quotidien est inférieur au taux quotidien de l'allocation principale de chômeur prévu pour la catégorie du demandeur, majoré de 40 %, ils ont droit à des allocations de chômage égales à la différence entre le taux indiqué ci-dessus et le montant quotidien de la pension, mais elles ne peuvent dépasser le taux de l'allocation principale. Le montant quotidien de la pension est fixé en divisant le montant annuel de celle-ci par trois cents (art. 77 *septies*, § 3, al. 1^{er}).

Le travailleur auquel le droit à la pension a été subordonné à l'interdiction de travailler si ce n'est d'une manière réduite est exclu du bénéfice de la disposition légale précitée (art. 77 *septies*, § 3, al. 3).

III. — *Exclusion et limitation à l'égard des travailleurs étrangers.*

57. Le régime belge part du principe de l'égalité des droits des travailleurs belges et des travailleurs étrangers. Cependant, les travailleurs étrangers ne sont admis au bénéfice des allocations que s'ils satisfont aux dispositions légales et réglementaires relatives aux permis de séjour et aux permis de travail.

L'admissibilité aux allocations de chômage prend fin 30 jours après l'expiration du permis de travail. Cette disposition ne s'applique ni aux travailleurs qui ont reçu l'autorisation de se fixer en Belgique avec leur famille, ni aux travailleurs étrangers privilégiés qui ont droit au permis de travail¹, ni aux personnes qui ont la qualité de réfugié en application de la législation sur la police des étrangers.

L'admissibilité prend fin en tout état de cause pour les travailleurs lorsque leur permis de séjour est venu à expiration (A. RG., art. 75 *quinquies*).

SECTION II

ÉLÉMENTS, BARÈME ET PAIEMENT DES ALLOCATIONS

§ 1. — *Jours pour lesquels les allocations sont dues*

A. — Principe

58. Les journées complètement chômées sont seules considérées comme journées de chômage. Les journées complètement chômées sont celles au cours desquelles le travailleur n'a fourni aucune prestation de travail et pour laquelle il n'a perçu aucune rémunération (art. 83, § 3, al. 1^{er}).

B. — Des demi-journées indemnissables

59. — Par dérogation à cette disposition, sont indemnissables les demi-journées de chômage subies par les travailleurs appartenant à certaines catégories professionnelles.

En outre, les demi-journées de chômage peuvent être additionnées pour former des journées complètes si elles font partie d'une forme de chômage partiel (v. ci-dessus : art. 83, § 3).

C. — Un jour de carence par semaine

60. Aucune allocation n'est accordée pour un seul jour de chômage par semaine. Cet unique jour donne cependant lieu à indemnisation lorsqu'il

1. Le permis de travail est le permis auquel ont *droit* certains étrangers privilégiés, par exemple ceux qui justifient d'un séjour régulier et ininterrompu de dix ans au moins en Belgique ou dans ses territoires africains. *Il ne peut être refusé.*

fait partie d'une période de chômage d'au moins trois jours dont il constitue le premier ou le dernier jour, ou lorsqu'il constitue, en période de vacances annuelles, le seul jour de la semaine non couvert par le pécule de vacances (A. Rg., art. 81).

61. Lorsqu'un travailleur a fourni des prestations de travail salariées ou indépendantes soit un dimanche, soit un jour férié légal, soit un jour habituel d'inactivité dans le cas de la semaine de 5 jours, le nombre d'allocations de chômage qui lui revient éventuellement pour la semaine dont fait partie ces jours précités, est réduit d'une unité pour chacun de ces jours, sans préjudice de l'article 81.

Toutefois, le chômeur bénéficie d'une indemnité de chômage lorsque le travail presté l'un ou l'autre de ces jours est déjà compensé par une journée de congé ou de repos non indemnisable. Pour l'application de cette mesure, la semaine commence le dimanche matin (A. Rg., art. 83, § 4).

D. — Jours exclus

62. Les allocations de chômage ne sont pas dues :

1° pour les dimanches ;

2° pour les journées normales de travail chômées en raison des usages de la profession, de la région, de la localité ou de l'entreprise, aussi longtemps que le travailleur reste engagé dans les liens d'un contrat de louage de services. La suspension ou la rupture du contrat de louage de services n'est cependant pas prise en considération si elle a eu pour but d'éluder les dispositions du présent littéra ;

3° dans le cas de chômage dans un emploi à temps réduit, exceptionnellement indemnisable, pour les journées d'inactivité habituelle qui coïncident avec un jour habituellement chômé en raison des usages de la profession de la région, de la localité ou de l'entreprise ;

4° pour les jours fériés légaux.

Toutefois, les allocations de chômage sont payées pour les jours fériés lorsque les travailleurs ne peuvent bénéficier du salaire pour ces jours pour des raisons autres que leur manque d'assiduité. Les indemnités de chômage sont également allouées pour le jour de congé qui remplace un jour férié coïncidant avec un dimanche (A. Rg., art. 84).

§ 2. — *Allocations dues aux chômeurs*

A. — Allocations principales

63. Le chômeur involontaire reçoit des allocations principales dont le taux varie suivant la catégorie de commune où il réside habituellement (art. 78).

Les communes sont divisées en 2 catégories. La première catégorie de communes comprend les localités et agglomérations urbaines et industrielles.

Le montant des allocations de chômage varie également d'après d'autres

éléments : sexe du chômeur, le chômeur vit-il avec une épouse ou une ménagère ? occupations de l'épouse ou de la ménagère, âge du chômeur.

Le taux inférieur des allocations de chômage est fixé à 33 francs pour les travailleuses de moins de 18 ans qui résident dans une commune de 2^e catégorie. Le taux supérieur des indemnités de chômage s'élève à 106 francs et est alloué aux chômeurs dont l'épouse ou la ménagère s'occupe exclusivement des soins du ménage et qui réside dans une commune de première catégorie (A. R. du 27 déc. 1958, art. 1).

Le taux de l'allocation quotidienne de chômage est majoré de 20% pour toute journée de chômage indemnisable lorsque le travailleur reste engagé dans les liens d'un contrat de louage de travail vis-à-vis d'une entreprise dans laquelle le travail hebdomadaire est réparti normalement et habituellement sur cinq jours moyennant paiement d'un salaire correspondant à une semaine entière de travail (A. Rg., art. 78).

Pour la détermination du taux des allocations de chômage afférentes à la semaine au cours de laquelle la rupture ou la cessation du contrat de louage de services a eu lieu, le travailleur est réputé appartenir encore à l'entreprise pendant toute ladite semaine (A. Rg., art. 78).

B. — Allocations familiales

64. Le chômeur reçoit à charge de l'O.N.P.C. des allocations familiales du même taux que celles auxquelles il pourrait prétendre du chef de ses prestations de travail s'il était contribuable en vertu des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés.

Les allocations familiales octroyées aux salariés travaillant dans une entreprise où le travail hebdomadaire est réparti sur 5 jours, sont majorées de 20% si ces travailleurs ne bénéficient d'aucune allocation de l'espèce pour le sixième jour de la semaine (par application des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés) (A. Rg., art. 79).

Lorsque le chômeur ne vit pas en commun avec un ou plusieurs de ses enfants et perçoit pour eux des allocations familiales de chômage, il est tenu de les verser à la personne qui élève les enfants ou qui a la qualité de mère au foyer (A. R., art. 79, § 2).

C. — Maximum de l'ensemble des allocations principales et des allocations familiales

65. En aucun cas, le total des allocations de chômage et des allocations familiales ne peut dépasser les deux tiers du salaire de référence fixé par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, majoré des allocations familiales prévues par les lois relatives aux allocations pour travailleurs salariés. Cette limite est portée aux trois quarts en ce qui concerne les travailleurs qui sont père, mère ou soutien de famille de quatre enfants au moins pour lesquels ils ont droit à des allocations familiales (art. 80, al. 1).

Un arrêté ministériel du 9 décembre 1958 fixe le salaire de référence en application de la disposition précitée ; 178,70 francs pour un travailleur

spécialisé ou qualifié ; 56,80 francs pour un travailleur de moins de 18 ans. Ce salaire de référence est majoré de 20 % lorsqu'il s'agit de travailleurs bénéficiant d'allocations majorées en raison de la répartition du travail hebdomadaire sur cinq jours (A. Rg art. 80, al. 3).

§ 3. Paiement des indemnités de chômage.

A. — Dispositions générales

66. Nous avons vu que les allocations de chômage sont liquidées aux intéressés par l'intermédiaire d'organismes de travailleurs ou par un organisme officiel de paiement. Le chômeur involontaire syndiqué choisit librement l'organisme payeur près duquel il introduit une demande d'indemnités de chômage (art. 87).

Les allocations sont payées par semaine à terme échu (art. 86, al. 1).

Si le chômeur est dans l'impossibilité de se rendre au bureau de paiement au jour indiqué par l'organisme payeur, les allocations peuvent être payées à son conjoint, ou à défaut de conjoint à la personne qu'il désigne (A. Rg art. 86, al. 2).

67. Le paiement des allocations de chômage ne peut être effectué dans une cantine ou dans un local où sont débités des boissons, des comestibles ou des marchandises quelconques. Si le bureau de paiement est installé dans des locaux attenants, il doit être accessible par une entrée particulière, sans intervention du commerçant ou de ses préposés. Le Comité de gestion peut accorder des dérogations particulières à cette règle (art. 86, al. 3).

B. — Dispositions spéciales relatives aux allocations familiales

68. Lorsque le chômeur a déclaré l'existence d'un ou de plusieurs de ses enfants avec le(s) quel(s) il ne vit pas en commun, le paiement des allocations familiales peut être effectué directement entre les mains de la personne qui élève les enfants si le chômeur ou la dite personne en fait la demande ; cette requête est adressée au bureau régional dont dépend le chômeur en cause ; le bureau régional statue sur cette demande (art. 79, § 3).

Si le chômeur a omis d'effectuer la déclaration précitée, la personne qui élève les enfants peut demander des allocations familiales au bureau régional dont dépend le chômeur en cause ; si la demande est agréée, le paiement des dites allocations est opéré directement entre les mains de cette personne (art. 79, § 4).

La récupération des sommes des allocations familiales payées pour des personnes avec lesquelles le chômeur ne vit pas en commun et leur versement à l'allocataire s'effectuent à l'intervention de l'Office national du placement et du chômage (art. 79, § 7).

SECTION III AVANTAGES COMPLEMENTAIRES

§ 1. *Des fonds de sécurité d'existence*

69. Dans certaines branches d'activité économique au sein desquelles des travailleurs sont particulièrement exposés à des périodes intermittentes de chômage, des fonds alimentés par des cotisations patronales spéciales ont été créés à la suite de décisions de commissions paritaires dans le but d'accorder des allocations complémentaires aux chômeurs involontaires, en outre des allocations servies par l'O.N.P.C.

Ces institutions ont pris le nom de *Fonds de sécurité d'existence*. Des fonds de sécurité d'existence ont été créés pour :

- le port d'Anvers (A. Rg. 26 septembre 1946).
- le port de Gand (A. Rg. 7 octobre 1946).
- les ports de Bruxelles et de Vilvorde (A. Rg. 14 janvier 1947).
- le commerce de charbon d'Anvers et environs (A. Rg. 9 septembre 1947)
- l'industrie de la réparation des navires au port d'Anvers (A. Rg. 5 mars 1948).
- l'industrie de la construction (A. Rg. 18 septembre 1947).
- les briqueteries.
- l'industrie du bois.
- l'industrie diamantaire.

Le fonds de l'industrie de la construction n'alloue des indemnités qu'en cas de chômage *par suite de gel*.

70. La loi du 7 janvier 1958 régit ces fonds :

Le Roi peut rendre obligatoires les décisions des commissions paritaires prévoyant en faveur de certaines personnes des avantages sociaux complémentaires à ceux dont elles bénéficient en application de la législation en vigueur et instituant des Fonds de sécurité d'existence qui ont pour mission d'en assurer le financement, l'octroi et la liquidation (art. 1). Les Fonds de sécurité d'existence jouissent de la personnalité civile (art. 2). Ils sont gérés paritairement par des représentants des employeurs et des travailleurs (art. 3).

La loi détermine les principes généraux de l'organisation des Fonds.

§ 2. *Des indemnités de gel ou de pluie payables directement*

71. Des décisions de commission paritaire rendues obligatoires par arrêté royal disposent que les employeurs doivent en cas de chômage par suite de pluie ou par suite de gel, payer directement aux salariés des indemnités complémentaires de chômage.

Des décisions sur cet objet concernent l'industrie du ciment et celle de la construction.

Pour l'industrie de la construction, il s'agit d'indemnités en cas de chômage par suite de pluie, le chômage par suite de gel faisant l'objet d'un Fonds de sécurité d'existence.

CHAPITRE IV
PROBLEMES SPÉCIAUX POSÉS PAR LE CHOMAGE PARTIEL
ET PAR LE CHOMAGE ACCIDENTEL

SECTION I
LA REVENDICATION DU SALAIRE GARANTI

72. Depuis de nombreuses années, les syndicats ouvriers revendiquent le salaire garanti. Il faut que l'ouvrier perçoive pour une période donnée, par exemple, pour une semaine ou pour un mois le salaire relatif à une période de travail plein, même s'il y a eu des interruptions de prestations dues à des circonstances indépendantes de sa volonté..

Concrètement, cette revendication tend, en fait, à assurer aux ouvriers manuels la même régularité de gain qu'aux travailleurs de bureau. Ceux-ci sont, en effet, en général, rémunérés par des appointements mensuels qui ne subissent aucune réduction du fait de courtes absences justifiées.

La revendication du salaire garanti a déjà abouti à un certain nombre d'innovations législatives; elle vient, en outre, de faire en son principe même l'objet d'une proposition de loi.

§ 1. *Application du principe du salaire garanti en matière de petits chômages*

A. — Article 12 de la loi sur le contrat de travail

73. L'article 12 de la loi du 10 mars 1900 modifié par la loi du 4 mars 1954 dispose que l'ouvrier apte à travailler qui se présente normalement à son travail mais qui, pour une cause indépendante de sa volonté est mis dans l'impossibilité de travailler a droit à son salaire normal, sauf le cas de force majeure.

Première hypothèse. — L'ouvrier se présente normalement à son travail et *volontairement* l'employeur s'abstient de le faire travailler. L'ouvrier a évidemment droit au salaire complet de la journée. Il était cependant indispensable de le préciser car la législation antérieure édictait des restrictions qui heurtaient l'équité.

Deuxième hypothèse. — L'ouvrier se présente normalement à son travail et l'employeur par suite d'un événement de force majeure qui affecte l'entreprise, par exemple l'incendie de la fabrique, s'abstient de le faire travailler, l'ouvrier n'a pas droit au salaire.

Troisième hypothèse. — L'ouvrier se présente normalement à son travail et par suite d'un évènement de force majeure qui l'affecte personnellement, par exemple un état morbide survenant en cours de journée, il ne peut travailler, l'ouvrier a droit au salaire de la journée complète.

Jugé que l'aptitude de l'ouvrier à travailler doit être appréciée au moment où il se présente pour exécuter son travail et son inaptitude survenant ultérieurement ne le prive pas du droit à son salaire journalier normal, si elle est due à une cause indépendante de sa volonté. En exonérant le chef d'entreprise de l'obligation de payer le salaire journalier normal, en cas de force majeure, le législateur a donné à cette expression un sens restreint et a visé uniquement l'impossibilité pour le chef d'entreprise d'utiliser les services de l'ouvrier en raison d'une cause étrangère à ce dernier. (Cass. 7 novembre 1957; Pas. 1958 janv. 235).

Jugé, d'autre part, que le législateur a également entendu qu'à droit à son salaire normal, l'ouvrier qui, apte à travailler et se rendant normalement à son travail, ne parvient qu'avec retard au lieu du travail, pourvu que ce retard soit dû à une cause survenue sur le chemin du travail et indépendante de la volonté de l'ouvrier (cass. 17 janv. 1958 : Rev. Dr. soc. 1958. 88).

B. — Journées d'absence pour obligations familiales et civiques

74. De nombreuses décisions de commission paritaire dont la plupart ont été rendues obligatoires par arrêté royal disposent que les employeurs doivent une allocation équivalant au salaire normal pour les journées d'absence due à des obligations familiales ou civiques.

Nous en avons donné des exemples dans notre rapport sur la stabilité de l'emploi. Voir la stabilité de l'emploi dans les pays membres de la C.E.C.A. p. 149 à 153.

Les allocations familiales sont dues pour ces jours d'absence justifiée (lois coord. du 19 déc. 1939, art. 41 complété par loi du 2 mai 1958).

§ 2. *Autres applications du principe du salaire garanti*

A. — Les jours fériés payés

75. — Aux termes de l'arrêté-loi du 25 février 1947, les personnes engagées dans les liens d'un contrat de louage de services ou d'apprentissage ont droit à au moins dix jours de repos coïncidant avec des jours fériés autres que les dimanches. Ces jours de repos sont déterminés par arrêté royal (art. 2).

Les locataires de service ont droit pour chaque jour férié au paiement de leur salaire normal à l'échéance habituelle (art. 5). Le droit au salaire pour les jours fériés est subordonné à certaines conditions d'assuiduité (art. 8). Les allocations familiales sont dues pour ces jours fériés payés.

B. — Accidents du travail et maladies professionnelles

76. Depuis la loi du 10 juillet 1951, une indemnité est prévue pour le jour même de l'accident. L'indemnité pour la journée au cours de laquelle l'accident s'est produit doit compléter le salaire journalier normal. Elle ne peut cependant être supérieure à 80% du salaire quotidien moyen.

C. — Fonds de sécurité d'existence

77. L'institution de Fonds de sécurité d'existence dans certaines branches d'activité économique répond également à l'idée du salaire garanti.

§ 3. *Proposition de loi major.*

78. M. le Député Major a déposé le 30 juillet 1958 une proposition de loi concernant le salaire hebdomadaire garanti. Cette proposition doit s'appliquer au profit de toutes les personnes engagées dans les liens d'un contrat de louage de services.

Nonobstant toute convention contraire, l'employeur est tenu de payer à l'ouvrier qui, pour des motifs indépendants de sa volonté, ne peut fournir son travail, le salaire normal que celui-ci aurait gagné durant les sept premiers jours qui suivent le jour d'incapacité de travail (art. 2).

Les journées d'absence justifiée par des obligations familiales ou civiles donnent droit au paiement du salaire normal (art. 4).

SECTION II

TRAVAIL A TEMPS REDUIT

§ 1. *L'article 28 quater de la loi sur le contrat de travail*

79. En cas de manque de travail résultant de causes économiques, l'employeur peut, moyennant notification aux ouvriers au moins sept jours à l'avance, instaurer un régime de travail à temps réduit.

Des modalités spéciales peuvent être mises en vigueur par arrêté royal pris sur proposition du Conseil national du travail ou d'une commission paritaire.

§ 2. *Régime du chômage*

80. L'instauration d'un régime de travail à temps réduit en application de l'article 28 *quater* de la loi sur le contrat de travail ne fait pas perdre aux emplois exercés suivant un des régimes de travail énumérés à l'article 83 de l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 leur qualité d'emploi à temps plein (A. Rg. 26 mai 1945, art. 83 modifié par l'A.R. du 12 mars 1958).

81. D'autre part, nous avons vu qu'est dispensé de l'inscription comme demandeur d'emploi, le travailleur en état de chômage partiel à condition

que les périodes d'interruption de travail n'excèdent pas quatre semaines consécutives (art. 77 *ter*).

§ 3. *Accords collectifs du travail*

82. Dans certaines industries, des accords collectifs du travail régissent l'organisation du chômage partiel en cas de manque de travail résultant de crise économique. C'est ainsi dans l'industrie textile de Verviers et environs un accord collectif du travail de 1946 prescrit la répartition du travail en cas de chômage et impose un régime de « roulement ». Il ne peut être procédé à aucun licenciement pour cause de chômage.

SECTION III

SUSPENSION DE L'EXÉCUTION DU CONTRAT DE TRAVAIL

§ 1. *Article 28 ter et 28 quater de la loi sur le contrat de travail*

83. L'article 28 *ter* a trait à deux cas de chômage accidentel qui résultent de véritables événements de force majeure : les intempéries dans la mesure où elles empêchent le travail et les accidents techniques se produisant dans l'entreprise pour autant qu'il s'agisse d'un arrêt momentané et que toutes diligences soient faites pour y remédier. L'exécution du contrat de travail est suspendue par l'effet de ces cas de force majeure à effets momentanés. Cependant, le patron est tenu de payer le salaire si l'ouvrier n'a pas été averti de n'avoir pas à se présenter.

L'article 28 *quater* concerne le cas de manque de travail résultant de causes économiques. Le manque de travail total ou partiel permet, moyennant notification aux ouvriers au moins sept jours à l'avance la suspension totale de l'exécution du contrat de travail pendant quatre semaines au maximum.

Des modalités spéciales peuvent être mises en vigueur par arrêté royal pris sur proposition du Conseil national du travail ou d'une commission paritaire.

§ 2. *Régime du chômage*

84. Les ouvriers mis en état de chômage en application de l'article 28 *ter* sont considérés comme chômeurs accidentels ; ceux qui sont mis en chômage en application de l'article 28 *quater* sont considérés comme chômeurs partiels.

Le travailleur en état de chômage accidentel est dispensé de l'inscription comme demandeur d'emploi à la condition que la suspension du travail n'excède pas quatre semaines consécutives.

Le travailleur en état de chômage partiel est dispensé comme demandeur d'emploi à condition que les périodes d'interruption de travail n'excèdent pas quatre semaines consécutives.

85. La période maximum de suspension résultant de la loi étant de quatre semaines, aucun problème ne se pose lorsque la suspension est régie par l'article 28 *quater*, alinéa 2, de la loi. Mais, l'article 28 *quater*, alinéa 1, dispose que des régimes différents peuvent être mis en vigueur par le Roi sur proposition du Conseil national du travail ou d'une commission paritaire. Des régimes spéciaux peuvent fixer des périodes de suspension supérieures à quatre semaines.

Il en est ainsi en ce qui concerne l'industrie de la construction. L'arrêté royal du 22 juin 1954 décide que le contrat peut être suspendu dès le lendemain du jour au cours duquel la notification de la suspension a été faite à l'ouvrier. La durée maximum de la suspension est fixée à huit semaines.

Si la période d'interruption de travail excède quatre semaines consécutives, le chômeur n'est pas dispensé de l'inscription comme demandeur d'emploi.

CHAPITRE V

EFFETS DU CHOMAGE TOTAL OU PARTIEL SUR LES AVANTAGES SOCIAUX

SECTION I

INDEMNITES POUR DEFAUT DE PRÉAVIS

§ 1. *Calcul des indemnités pour défaut de préavis lorsqu'il y a chômage partiel*

86. Lorsqu'un chef d'entreprise a engagé un ouvrier à temps plein et qu'ensuite il y a manque de travail résultant de causes économiques, il peut organiser un régime de travail à temps réduit (ou de chômage partiel). Il ne peut le faire que moyennant notification au moins sept jours à l'avance. Des régimes dérogatoires mis en vigueur par arrêté royal sur proposition du Conseil national du travail ou d'une commission paritaire modifient ou suppriment ce délai spécial de préavis. En tout état de cause, l'ouvrier est en droit de mettre fin au contrat sans préavis. Dès lors, c'est par suite de son acceptation expresse ou tacite qu'il devient travailleur à horaire partiel.

Si, au cours de ce régime de travail à temps réduit, une des deux parties veut mettre fin au contrat, elle doit donner un préavis dont la durée en jours-calendrier est fixée par la loi. En principe, 14 jours si c'est le patron qui rompt, sept jours si c'est l'ouvrier. Pendant ce délai, l'ouvrier ne gagnera que le salaire correspondant au temps réduit pendant lequel il est occupé. Si une partie rompt le contrat sans préavis ni motif grave, il semble bien qu'elle ne doive qu'une indemnité égale au salaire qui aurait été gagné

pendant ce délai, donc au salaire du temps réduit. Ce point est toutefois controversé.

§ 2. *Les allocations de chômage ne sont pas dues pour la période couverte par l'indemnité pour défaut de préavis*

87. Pour pouvoir bénéficier des allocations de chômage, il faut être privé de rémunération.

Lorsqu'un employeur congédie un ouvrier ou un employé sans motif grave et sans préavis, il lui doit une indemnité égale à la rémunération qu'il aurait gagnée pendant le délai de préavis. Il sera ainsi condamné à des sommes qui ont le caractère de dommages et intérêts et non de rémunération. Néanmoins, cette indemnité a pour but de permettre au salarié licencié de vivre pendant le délai de préavis qui aurait dû être observé.

Aussi, l'article 77 de l'arrêt du Régent du 26 mai 1945 décide-t-il que l'indemnité de congé ou les dommages et intérêts auxquels le travailleur a éventuellement droit en cas de rupture du contrat par l'employeur, sont considérés comme rémunération. Les allocations de chômage ne sont donc pas dues pour la période couverte par l'indemnité pour défaut de préavis.

SECTION II JOURS FÉRIÉS PAYÉS

§ 1. *Effets du chômage sur les salaires pour jours fériés payés*

88. Les mises en chômage partiel ou accidentel peuvent avoir pour effet de supprimer le droit au salaire pour un jour férié payé. En effet, ne peut prétendre au bénéfice du salaire afférent à un jour férié, le travailleur engagé pour des prestations continues qui, *même pour des motifs d'absence justifiée*, n'a pas été occupé au travail pendant au moins un jour au cours de la période de douze jours ouvrables précédant un jour férié (A. Rg. 2 avril 1947, art. 9 et 11).

D'autre part, le salaire n'est dû pour un jour férié payé que dans la mesure ou le caractère férié du dit jour fait perdre le salaire qui correspond au travail fourni. Dès lors, si un employeur met ses salariés en état de chômage partiel ou accidentel, il ne doit pas le salaire pour le jour férié qui même sans caractère férié aurait été sans salaire.

89. Quant à la mise en chômage par suite de dissolution du contrat, elle n'entraîne pas nécessairement la perte du droit au salaire pour des jours fériés qui se situent après la dissolution. L'employeur reste tenu de payer le salaire afférent aux jours fériés situés dans la période de douze jours ouvrables qui suit la fin du contrat de louage de services. Dans certains cas même, cette période est portée à trente jours (ibid, art. 14).

§ 2. *Les allocations de chômages ne sont pas dues pour les jours fériés payés*

90. Lorsqu'un travailleur a, ainsi, droit à charge de son ancien employeur à un salaire pour un jour férié payé situé dans une période de chômage, il n'a pas droit aux allocations de chômage pour ce jour là.

Il ne peut non plus obtenir les allocations de chômage lorsque c'est par manque d'assiduité qu'il n'a pas droit au salaire d'un jour férié payé (A. Rg. 26 mai 1946, art. 84, al. 2).

SECTION III
VACANCES ANNUELLES PAYÉES

§ 1. *Effets du chômage sur les pécules des vacances annuelles*

91. La durée des vacances annuelles est fonction du nombre de journées de travail effectif (et de certains jours d'absence justifiée) au cours de l'année qui précède. Le pécule des vacances annuelles est un pourcentage des rémunérations gagnées au cours de l'année qui précède. Les périodes de chômage partiel, accidentel ou définitif diminuent donc le droit aux vacances annuelles et à leur pécule.

§ 2. *Les allocations de chômage ne sont pas dues pour les journées de vacances annuelles*

92. Un travailleur peut avoir droit au pécule de vacances alors qu'il est en état de chômage partiel ou accidentel ou encore alors que le louage de services a pris fin et qu'il est en état de chômage définitif. Pour les jours pour lesquels un pécule de vacances est dû il n'a pas droit aux indemnités de chômage.

93. Notons également un phénomène inverse : en raison d'absences injustifiées ou de périodes de chômage involontaire au cours de l'année qui précède, un salarié en cours de contrat n'a droit qu'à des vacances incomplètes. L'employeur organise des périodes de vacances collectives et met tout son personnel en chômage pendant ces périodes, le salarié qui n'a droit qu'à des vacances incomplètes bénéficie des allocations de chômage pour les journées qui ne donnent pas lieu à pécule de vacances.

SECTION IV
ACCIDENTS DU TRAVAIL ET MALADIES PROFESSIONNELLES

§ 1. *Effets du chômage sur les indemnités légales*

94. Les indemnités dues aux victimes ou à leurs ayants droit sont constituées par un pourcentage du salaire de base c'est-à-dire de la somme des

rémunérations gagnées pendant les 365 jours qui, de jour à jour, précèdent la date du sinistre.

Si l'ouvrier a subi une période de chômage involontaire avant d'être engagé dans l'entreprise où l'accident est survenu, les indemnités ne s'en ressentiront pas : pour les ouvriers occupés depuis moins d'une année dans l'entreprise, le salaire de base doit s'entendre de la rémunération effective qui leur a été allouée, augmentée de la rémunération moyenne allouée *aux ouvriers de la même catégorie* pendant la période nécessaire pour compléter l'année (lois coord. art. 6, al. 2).

Si l'ouvrier a subi une période de chômage involontaire alors qu'il était déjà au service de l'entreprise où l'accident est survenu, les indemnités ne s'en ressentiront pas non plus : en pareil cas, la rémunération à prendre en considération est représentée par l'ensemble des salaires acquis au cours de l'année considérée, majoré de la rémunération moyenne *de la victime* pour les journées de chômage (lois coord. art. 6, al. 8 et 9).

§ 2. *Du cumul des allocations de chômage et des indemnités légales*

95. Lorsque malgré une incapacité partielle de travail donnant lieu à indemnité, allocations ou rentes, un salarié est néanmoins apte au travail, aucune disposition n'interdit le cumul des allocations de chômage et de ces indemnités, allocations ou rentes.

Lorsque l'incapacité de travail est telle que la victime n'est plus apte au travail, elle ne peut obtenir les allocations de chômage.

§ 3. *Des indemnités pour changement d'emploi requis à la suite d'une maladie professionnelle*

96. Même en l'absence d'une incapacité de travail actuelle et prouvée, les victimes de maladies professionnelles ont droit aux indemnités légales lorsque la maladie entraîne l'abandon de l'entreprise où la victime est occupée ou de la profession exercée par celle-ci sur l'ordre ou l'avis conforme du médecin-inspecteur du travail (loi du 24 juil. 1927, art. 2).

La victime qui se voit interdire la continuation du travail dans l'entreprise ou la profession où il est occupé jouit pendant une durée limitée à 28 jours au maximum des indemnités pour incapacité temporaire totale (ibid. art. 7).

SECTION V ALLOCATIONS FAMILIALES

97. Les périodes de chômage ne peuvent avoir aucune influence sur le droit du salarié aux allocations familiales pour les journées de travail.

Pour les journées de chômage, nous avons vu que des allocations familiales sont ajoutées aux allocations principales. Ces allocations sont à charge de l'O.N.P.C. et non à charge des caisses de compensation.

Signalons encore que lorsqu'un salarié abandonne le travail pour accomplir son service militaire, la caisse de compensation continue le service des allocations familiales pendant la durée de sa présence sous les armes (lois coord. 19 déc. 1939, art. 41).

SECTION VI ASSURANCE MALADIE-INVALIDITÉ

§ 1. *Effet du chômage sur les prestations de l'assurance maladie-invalidité*

98. Le droit aux soins de santé et le droit aux indemnités d'incapacité primaire sont subordonnés à trois ordres de condition : stage préalable, cotisations pendant le trimestre qui précède la demande de prestations, situation au moment des prestations.

Pour chacune de ces trois époques, le demandeur doit, en principe, justifier avoir été occupé ou être occupé en qualité de travailleur salarié, mais pour chacune de ces trois époques, les jours de chômage involontaire *contrôlé* entrent en ligne de compte.

A la condition qu'il soit inscrit comme demandeur d'emploi et qu'il se soumette au contrôle, le salarié ne perd pas le droit aux prestations de l'assurance maladie-invalidité par suite du chômage (A. Rg 22 septembre 1955, notamment, art. 73, 108 et 113).

Pour parer au défaut de cotisation des chômeurs involontaires l'Etat alloue trimestriellement une subvention spéciale à l'assurance maladie-invalidité (*ibid.*, art. 9).

§ 2. *Les allocations de chômage ne sont pas dues pour les jours d'incapacité physique au travail*

99. Le champ d'application de l'assurance maladie-invalidité et celui de l'assurance chômage sont identiques. Ils sont fixés par l'arrêté loi du 28 décembre 1944 organisant le régime général de sécurité sociale et par l'arrêté-loi du 10 janvier 1945 sur la sécurité sociale des ouvriers mineurs.

Est considéré comme inapte au travail et, à ce titre, comme exclu du droit aux allocations de chômage un travailleur atteint de lésions ou de troubles fonctionnels entraînant une réduction de capacité de gain à un tiers ou moins. La décision médicale constatant cette incapacité des deux tiers ou plus est prise dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité. C'est donc une même expertise médicale qui décide à la fois de l'admissibilité aux indemnités de malade et de l'inadmissibilité aux allocations de chômage (A. Rg. 26 mai 1945, art. 77 *bis*).

SECTION VII ASSURANCE VIEILLESSE-DÉCÈS

§ 1. *Effets du chômage sur les prestations de l'assurance vieillesse-décès*

100. Le montant des pensions de vieillesse et des pensions de survie est notamment fonction de la durée de la carrière professionnelle de l'assuré, mais les périodes d'interruption de travail résultant de chômage involontaire sont assimilées à des périodes de travail effectif.

— Pour les ouvriers, voir A.R. du 17 juin 1955, article 24.

— Pour les employés, voir A.R. du 30 juillet 1957, article 25.

— Pour les ouvriers mineurs, voir deuxième A.R. du 28 mai 1958 articles 27, § 5.

En conséquence, les périodes de chômage involontaire ne diminuent pas les prestations de l'assurance vieillesse-décès.

§ 2. *Les allocations de chômage sont retirées aux travailleurs qui peuvent obtenir une pension de vieillesse complète*

101. Nous avons vu que les travailleurs cessent d'avoir droit aux allocations de chômage dès l'époque où il peut faire valoir des droits à une pension de vieillesse complète.

Lorsqu'un travailleur n'a droit qu'à une pension de vieillesse dont le montant est inférieur à celui des allocations de chômage, un cumul est autorisé à due concurrence (A. Rg, 26 mai 1945, art. 77 septies).

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉINTÉGRATION DU CHOMEUR DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

CHAPITRE PREMIER

FORMES DU PLACEMENT

SECTION I

LIBERTÉ DE L'EMBAUCHAGE

102. En Belgique, l'embauchage est libre sauf en ce qui concerne la main-d'œuvre étrangère et l'industrie diamantaire. Employeurs et salariés ne sont nullement obligés de passer par l'intermédiaire d'un service de l'O.N.P.C. ou d'un bureau de placement privé.

Dès lors, nous distinguerons deux grandes formes de placement : le placement par l'intermédiaire d'un bureau officiel ou privé. Nous en précisons les modalités ci-après et le placement à l'initiative spontanée des employeurs ou des salariées. Toutes les formes sont possibles : démarches des intéressés eux-mêmes ou de leurs associations professionnelles, recommandations personnelles, annonces ou offres d'emploi dans des journaux quotidiens ou hebdomadaires ou dans des périodiques professionnels. Il n'est pas rare que les grands quotidiens portent des annonces par lesquelles des firmes industrielles ou commerciales offrent des emplois d'ouvriers qualifiés, d'employés de bureau, de voyageurs de commerce.

SECTION II

BUREAUX DE PLACEMENT PRIVÉS GRATUITS

103. Nous avons vu que, dès le début du siècle, le Gouvernement avait agréé des bureaux de placement gratuits créés par l'initiative privée et avait subsidié leur fonctionnement. En 1913, le nombre des bourses de travail agréées par l'Etat s'élevait à 49. La plupart émanaient de l'initiative d'œuvres sociales chrétiennes. Un nombre appréciable de ces établissements était de rendement médiocre, par exemple 10 avaient effectué moins de 100 placements et 5 moins de 50 placements.

En 1935, il existait 28 bourses libres du travail.

L'arrêté royal du 25 mai 1936 organisant le placement public et gratuit des travailleurs a imposé aux bourses libres agréées, la communication à l'O.N.P.C. des offres d'emploi qu'elles n'avaient pu satisfaire. Les bourses libres agréées doivent signaler hebdomadairement au bureau régional

de l'O.N.P.C. le plus proche, les offres d'emploi auxquelles elles n'ont pu donner suite (art. 25).

A l'heure actuelle, il y a pour l'ensemble du Royaume 23 bureaux de placement privés agréés, mais en fait 4 d'entre eux ne sont pas en activité. Une demi-douzaine d'entre eux sont limités à une activité professionnelle (livre, spectacle, vêtements, industrie hôtelière) les autres ne sont pas spécialisés.

Au cours de l'année 1957, 192.177 placements ont été effectués par les bureaux régionaux de l'O.N.P.C. et 13.145 par des bureaux privés gratuits. Ceux-ci ont donc effectué 6,8% des opérations des bureaux officiels.

SECTION III BUREAUX DE PLACEMENTS PAYANTS

104. L'exploitation de bureaux de placement payant est interdite. Toutefois le Roi peut, pour certaines professions autoriser la continuation temporaire de l'activité de ces bureaux tout en assurant leur disparition progressive. Il peut soumettre leur exploitation à certaines conditions et à des mesures de contrôle (A. L., 28 déc. 1944, art. 7, § 6).

Sont ainsi autorisées les entreprises qui s'occupent du placement du personnel domestique, des gens de maison, des artistes musiciens, des artistes de théâtre, de concert, de music-hall, de café-concert et de cirque ainsi que des entreprises de placement agricole (A. R., 10 avril 1954, art. 2).

SECTION IV FORME SPÉCIALISÉE DE PLACEMENT

§ 1. — *Marins*

105. L'arrêté-loi du 12 mai 1945 a créé et organisé un Office spécial pour le recrutement des marins : le « Pool des marins du commerce ». Le Pool jouit d'un monopole. Il concerne aussi bien les officiers de la marine marchande que les marins du commerce.

§ 2. — *Travailleurs des ports*

106. Le recrutement des dockers se fait par l'intermédiaire d'un organisme paritaire ainsi, le Comité national du port d'Anvers délivre aux travailleurs du port une carte d'inscription. Pour bénéficier des avantages du « Fonds de sécurité d'existence du port d'Anvers » les travailleurs du port doivent être titulaires de cette carte d'inscription (v. à l'origine A. Rg. du 26 sept. 1946). En fait donc les dockers sont recrutés en vue du chargement et du déchargement des navires par les soins des agents de ce Comité national.

SECTION V
RÈGLEMENTATION DU FONCTIONNEMENT
DES BUREAUX DE PLACEMENT PRIVÉS GRATUITS

107. Signalons que l'arrêté du Régent du 26 mai 1945 impose certaines obligations aux bureaux de placement privés et gratuits, ainsi, nous noterons :

a) effectuer le placement gratuit de tous les travailleurs qui s'adressent à lui (art. 31) ;

b) signaler hebdomadairement au service régional de placement de l'O.N.P.C. le plus proche les offres d'emploi auxquelles ils n'ont pu donner suite (art. 34) ;

c) faire connaître au Bureau régional de l'O.N.P.C. dont l'intéressé relève, au fur et à mesure qu'ils se produisent, les refus de travail des chômeurs en signalant les raisons invoquées par ceux-ci (art. 34).

Ces bureaux de placement gratuits reçoivent des subsides du Gouvernement (art. 35). Des fonctionnaires de l'O.N.P.C. contrôlent s'ils satisfont aux obligations qui leur sont imparties.

CHAPITRE II
ORGANISATION DU PLACEMENT

SECTION I
ORGANISATION GÉNÉRALE

§ 1. — *Généralités*

108. Nous avons déjà mentionné que l'Office national du placement et du chômage est chargé notamment d'assurer l'exécution des mesures prévues pour organiser et promouvoir le placement des chômeurs involontaires (A. Rg., art. 1^{er}).

Afin de réaliser efficacement cette mission, l'Office national du placement et du chômage crée et administre des services publics gratuits de placement et de recrutement des travailleurs soumis au contrôle de Commissions paritaires consultatives.

L'Office assure la coordination des dits services avec les bureaux de placement et de recrutement gratuits d'initiative privée (art. 26).

Le directeur général organise les services centraux de l'O.N.P.C. et ses bureaux régionaux qui doivent assurer les opérations de placement ou de recrutement des travailleurs ainsi que celles de réadaptation ou de formation professionnelle (art. 10).

§ 2. — *Des services publics et régionaux de placement et de recrutement*

109. Ces services sont créés, auprès de chaque Bureau régional. Des *services auxiliaires* peuvent être créés dans des centres importants où aucun Bureau régional ne siège. Dans les communes plus éloignées des bureaux régionaux, des *agents placeurs* proposent des offres d'emploi aux chômeurs qu'ils convoquent dans ce but périodiquement.

Les services publics de placement se tiennent activement en rapport avec les employeurs de leur ressort afin de connaître leurs besoins de main-d'œuvre et d'aider à son recrutement (art. 28).

110. Des opérations de compensation sont organisées entre les différents services régionaux (art. 30). Lorsqu'un Bureau de placement dispose d'offres d'emploi qui excèdent les besoins régionaux, il informe les bureaux limitrophes de cette situation pour que ceux-ci assurent, éventuellement, le recrutement des travailleurs désirés.

Lorsque la compensation régionale n'a pas donné les résultats escomptés, tous les Bureaux publics de placement du pays sont saisis des offres d'emploi par l'intermédiaire de l'administration centrale.

111. L'article 28 de l'arrêté du Régent prescrit aux services régionaux de collaborer étroitement avec les organismes payeurs des allocations, les services de contrôle et les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs pour placer sans délai dans les emplois vacants les demandeurs d'emploi présentant les qualités requises.

§ 3. — *Les commissions consultatives*

112. Des Commissions paritaires consultatives créées auprès de chaque bureau régional associent les employeurs et les travailleurs à l'œuvre du placement.

Ces Commissions consultatives doivent émettre des avis sur le fonctionnement des services publics de placement, veiller à leur impartialité, aider à leur efficacité et au développement propres à améliorer et à développer les opérations de placement notamment par une action de propagande. Elles proposent toutes mesures susceptibles d'améliorer l'efficacité de ces services (A. Rg., art. 13).

§ 4. — *Les commissions consultatives spécialisées*

113. 1° En outre, il est créé dans les services régionaux importants des Commissions consultatives spécialisées pour ce qui concerne une branche d'activité déterminée.

Ces Commissions spécialisées sont composées paritairement de représentants des employeurs et des travailleurs de l'industrie ou de la profession en cause (A. Rg., art. 15).

114. 2° Lorsque se posent, sur le plan national, des problèmes intéressant le placement, soit de travailleurs appartenant à certaines industries ou professions, soit de certaines catégories de travailleurs, le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale peut, sur proposition du Comité de gestion de l'Office national du placement et du chômage créer des Commissions consultatives spécialisées nationales en vue d'examiner ces problèmes et donner des avis sur ceux-ci. Ces Commissions consultatives spécialisées nationales sont composées paritairement de représentants des organisations les plus représentatives des employeurs et des travailleurs (A. Rg., 15 bis).

SECTION II

ORGANISATION DE LA TUTELLE PROFESSIONNELLE DE LA JEUNESSE

§ 1. — *Service de la tutelle professionnelle de la jeunesse*

115. Il est créé au sein de l'Office national du placement et du chômage un service dénommé « Tutelle professionnelle de la jeunesse » (A. Rg., art. 40 et s.).

Ce service comprend notamment un centre d'information, d'orientation et de présélection professionnelle. Il a pour objet principal le placement et la tutelle professionnelle des jeunes gens âgés de moins de 21 ans. Les jeunes âgés de 21 à 25 ans peuvent en réclamer les services. Le service est réparti en sections régionales dont il assure la direction technique par l'intermédiaire des directeurs des bureaux régionaux (art. 54).

§ 2. — *Commission Nationale de la tutelle professionnelle de la jeunesse*

116. Il est créé au sein de l'Office national du placement et du chômage, une Commission nationale de la tutelle professionnelle de la jeunesse (art. 51).

Cette commission paritaire nationale comprend :

- 1° cinq membres choisis parmi dix candidats présentés par les organisations interprofessionnelles les plus représentatives des employeurs ;
- 2° cinq membres choisis parmi dix candidats présentés par les organisations interprofessionnelles les plus représentatives des travailleurs ;
- 3° quatre membres indépendants des organisations ci-dessus mentionnées, choisis dans les milieux d'enseignement ou d'orientation professionnelle.

Le président indépendant des organisations professionnelles est élu à l'unanimité des suffrages de membres. Si cette condition n'est pas remplie, il est nommé par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.

La commission comprend, en outre, un délégué du ministre de l'Instruction publique, un délégué du ministre des Classes moyennes et un délégué du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale (art. 52).

La Commission nationale de la tutelle de la jeunesse est chargée des missions suivantes :

1° veiller à l'impartialité et aider à l'efficacité du service en intéressant à son action toute organisation ayant des rapports avec la jeunesse ;

2° se saisir de tous problèmes intéressant l'avenir professionnel de la jeunesse ;

3° examiner les questions de principe et les questions techniques qui lui sont soumises par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale et par le directeur général de l'Office national du placement et du chômage (art. 51).

§ 3. — *Commissions régionales spécialisées de la jeunesse*

117. Il peut être créé auprès de chaque Bureau régional une Commission consultative spécialisée pour le placement de la jeunesse. Cette commission est dénommée « Commission régionale spécialisée de Tutelle professionnelle de la Jeunesse ».

Ces commissions sont composées paritairement de 5 membres choisis parmi des candidats présentés par les organisations interprofessionnelles les plus représentatives des employeurs, 5 membres choisis des candidats présentés par les organisations interprofessionnelles les plus représentatives des travailleurs. Il y a également des membres suppléants. Elle comprend, en outre, 3 membres techniciens choisis parmi les milieux d'enseignement technique de la région.

Le président est indépendant des organisations professionnelles susvisées (art. 50, § 1).

Ces commissions sont chargées des missions suivantes :

1° donner des avis sur le fonctionnement des services ;

2° veiller à l'impartialité du service en examinant les plaintes auxquelles donne lieu son fonctionnement ;

3° aider à l'efficacité du service en intéressant à son fonctionnement les organisations d'employeurs et les organisations des travailleurs de la région et en donnant de sa propre initiative des avis sur les moyens d'améliorer et de développer les opérations de placement et de recrutement des jeunes travailleurs ;

4° de collaborer à la formation et à la réadaptation professionnelle des jeunes chômeurs indemnisés, notamment, en émettant des avis sur les contrats de louage de service qui lui seront soumis en vertu des instructions en la matière ;

5° d'examiner les questions qui lui sont soumises par le directeur général de l'Office ou en vertu d'une disposition réglementaire (art. 49).

CHAPITRE III

RÉGLEMENTATION DU PLACEMENT

SECTION I

DÉFINITION DU CHOMEUR AUX FINS DU PLACEMENT

118. Tous les travailleurs, sans distinction, peuvent solliciter les services de l'Office national du placement et du chômage. L'arrêté du Régent prévoit, en effet, que les services publics du placement sont ouverts à tout demandeur d'emploi (art. 28).

Les travailleurs qui réclament des indemnités de chômage sont tenus de recourir à l'intervention de ces services. Ils doivent être et rester inscrits auprès de ces derniers comme demandeurs d'emploi. S'ils n'exécutent pas la formalité d'inscription, ils perdent tout droit aux allocations de chômage (A. Rg., art. 77 *ter*).

Quant aux travailleurs non indemnisés, ils ont la faculté de postuler un emploi auprès des services publics de placement mais ils n'y sont nullement contraints.

SECTION II

PROCEDURE DU PLACEMENT

§ 1. — *Inscription sur des listes de placement*

119. Nous venons d'indiquer que le chômeur qui perçoit des indemnités de chômage doit être et rester inscrit comme demandeur de tout emploi convenable auprès des Bureaux régionaux de placement (art. 77 *ter*).

Les jeunes gens de moins de 21 ans sont inscrits à la « tutelle professionnelle de la jeunesse » (art. 42, al. 2).

Le Comité de gestion de l'Office national du placement et du chômage détermine les conditions dans lesquelles s'effectue et est maintenue l'inscription des chômeurs comme demandeur d'emploi. Il organise le contrôle permanent de cette inscription.

L'inscription doit être renouvelée à chaque nouvelle période de chômage complet (art. 77 *ter*).

Les travailleurs qui se trouvent en état de chômage partiel ou accidentel peuvent être dispensés de cette formalité. Il en est de même pour certaines catégories de travailleurs (art. 77 *ter*, § 2).

Quant aux chômeurs non indemnisés, ils forment leurs demandes d'emploi auprès des Bureaux régionaux de placement suivant des conditions déterminées. Ils doivent notamment indiquer la profession qu'ils désirent exercer, leur degré de qualification professionnelle suivant les catégories

établies par les Commissions paritaires d'industrie. Ils doivent également mentionner le salaire demandé et toutes autres conditions qui permettent un placement approprié (art. 29).

§ 2. — *Affectation des travailleurs*

A. — Critères

120. Les services régionaux de placement et de recrutement peuvent faire contrôler la capacité physique des demandeurs d'emploi par un examen médical dont les frais sont à charge de l'Office national du placement et du chômage (art. 29. al. 3).

Lorsque les chômeurs possèdent une capacité inférieure à la normale, les services de placement, sous réserve des possibilités de réadaptation que nous décrivons plus loin, font des démarches spéciales auprès des employeurs et des organisations de travailleurs pour leur trouver des emplois adéquats (art. 29, al.2).

B. — Possibilité de refus

121. Tout inscrit a le droit de refuser l'emploi qui lui est proposé. Cependant, ceux des inscrits qui perçoivent des allocations de chômage perdent le droit aux dites allocations (art. 77 *ter* § 4).

Les chômeurs peuvent être exclus du bénéfice des allocations de chômage pendant une période déterminée, en cas de refus d'un emploi convenable. Ces exclusions sont prononcées par le directeur du bureau régional de l'Office national du placement et du chômage. Ces sanctions sont notifiées à l'intéressé ainsi qu'à l'organisme payeur (art. 100 100 *bis* et 103).

SECTION III

RÈGLES PARTICULIÈRES A CERTAINES CATÉGORIES

§ 1. *Tutelle professionnelle de la jeunesse*

122. Le service de Tutelle professionnelle de la jeunesse a pour objet :

1° d'informer et de guider les jeunes gens qui demandent son intervention dans le choix d'une profession et dans leurs débuts professionnels ;

2° de suivre les progrès accomplis aux divers stades de leur adaptation à l'emploi et de leur venir socialement en aide ;

3° de promouvoir leur éducation et leur qualification professionnelles ;

4° d'aider les employeurs dans le recrutement et la présélection des jeunes travailleurs ;

5° d'examiner le cas de tous les chômeurs âgés de moins de 21 ans (art. 41).

Divers moyens doivent être mis en œuvre par le service de la Tutelle professionnelle pour réaliser les différentes missions qui lui sont confiées :

1° soumettre les jeunes demandeurs d'emploi à un interrogatoire approfondi ;

2° leur présenter un emploi convenable et stable, approprié autant que possible à leurs aspirations professionnelles et à leurs aptitudes présumées ou développées ;

3° contrôler leur adaptation à l'emploi en collaboration avec l'employeur ;

4° rechercher les remèdes appropriés à toute adaptation insuffisante à leur emploi en collaboration avec l'employeur, leurs parents et, le cas échéant, de leur délégué syndical éventuel ou du conseil d'entreprise là où il existe (art. 42).

Le service de tutelle doit recommander aux jeunes gens indécis dans le choix d'un métier, de consulter un Office d'orientation scolaire et professionnelle. L'accord des parents des jeunes gens, mineurs d'âge non émancipés est requis quant au choix de cet Office et à la communication des conclusions ou conseils résultant de l'examen d'orientation professionnelle (art. 43) ;

5° le cas échéant, le service conseille aux jeunes gens l'apprentissage d'une profession ou d'un métier déterminé dans l'industrie ou l'artisanat, ou la fréquentation de cours dans une école professionnelle ou industrielle. A cette fin, le service collabore avec d'autres institutions : il entretient des rapports suivis avec les administrations communales et provinciales, les établissements d'enseignement, les secrétariats d'apprentissage, les organisations d'employeurs, de travailleurs et d'artisans, les mouvements de jeunesse à caractère social et les organismes reconnus s'occupant d'apprentissage ou de formation professionnelle (art. 44).

Lorsqu'il procède au placement des jeunes gens, il propose à l'employeur un contrat de louage de services favorable à leur formation professionnelle et à leur préservation morale.

Il veille à ce que le contrat mentionne la nature et les conditions de travail, les cours à suivre et l'échelle des rétributions (art. 45).

6° il prend les mesures nécessaires pour informer les jeunes gens des conditions générales d'accès à toutes les professions et met à la disposition du personnel attaché au service, les données médico-psychotechniques résultant de l'analyse des principales professions accessibles à la jeune main-d'œuvre.

Le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale est chargé de créer une commission d'études composée de techniciens compétents en la matière (A. Rg. art. 48).

§ 2. *Cours spéciaux suivis par les femmes chômeuses*

123. Les femmes chômeuses indemnisées peuvent être tenues de suivre des cours de formation générale ou spéciale (A. Rg. art. 60 *bis*).

Un arrêté ministériel du 18 novembre 1955 détermine, sur avis du Comité de gestion, les modalités d'application de cette mesure.

Ces cours collectifs sont spécialement organisés pour les femmes chômeuses par les bureaux régionaux de l'Office national du placement et du chômage,

éventuellement avec la collaboration d'autres organismes (A.M. art. 1^{er}).

Le but de ces cours est d'élever le niveau des connaissances générales, ménagères ou professionnelles des chômeuses et de maintenir ou améliorer leur aptitude à reprendre le travail (A.M. art. 2). En imposant la fréquentation de semblables cours, il est possible de tester le désir réel de travail des chômeuses (O.N.P.C. rapport annuel 1956, p. 62).

Le directeur du bureau régional doit se conformer aux instructions générales du Comité de gestion pour la désignation des chômeuses astreintes à ce cours (art. 4).

Les chômeuses soumises à l'obligation de fréquenter les cours restent inscrites comme demandeuses d'emploi. Sur invitation du bureau régional, elles sont tenues de se présenter à tout employeur désigné (A.M. art. 7).

La chômeuse qui refuse de suivre un cours imposé, l'abandonne ou en est écartée pour des raisons dépendant de sa volonté, est exclue du bénéfice des allocations de chômage (A. Rg. art. 60 *bis*).

§ 3. *Placement des ouvriers mineurs ; Primes*

124. Grâce à des subsides spéciaux de l'Etat, l'Office national du placement et du chômage octroie aux travailleurs belges et étrangers résidant habituellement en Belgique recrutés pour les travaux de fond des charbonnages et qui n'ont jamais été occupés antérieurement à des travaux de l'espèce, une prime de 2.000 francs payable :

a) 1.000 francs à l'embauchage à la condition qu'ils souscrivent devant le bureau régional de placement, l'engagement de rester au travail dans le fond de la mine pendant six mois ;

b) 1.000 francs après six mois de travail régulier au fond des charbonnages, à la condition qu'ils souscrivent à nouveau le même engagement devant ledit bureau (A.L., 14 avril 1945, art. 1 et 3).

Si l'engagement souscrit par les intéressés n'est pas respecté, par suite de circonstances dépendant de leur volonté, la prime est récupérable (A. L. 14 avril 1945, art. 2).

Les nouveaux ouvriers mineurs peuvent bénéficier, en outre, d'un supplément de primes dont le montant est fixé chaque année par des arrêtés royaux.

L'arrêté royal du 20 août 1957 alloue des primes supplémentaires s'élevant à :

1° 1.000 francs à l'embauchage s'ils souscrivent un nouvel engagement de 6 mois ;

2° 15.000 francs si à l'expiration du deuxième engagement de 6 mois, ils souscrivent un nouvel engagement de douze mois.

L'octroi de ces diverses primes d'embauchage visent essentiellement à promouvoir l'embauchage de nouveaux ouvriers mineurs pour les travaux de fond des charbonnages.

SECTION IV

SANCTIONS DES INFRACTIONS AUX DISPOSITIONS QUI RÉGISSENT LE PLACEMENT

125. Diverses sanctions sont prévues à l'encontre des chômeurs *indemnisés* lorsqu'ils commettent des infractions aux dispositions qui régissent le placement. En vertu de ces dispositions, ils ne peuvent refuser sans motif légitime tout emploi convenable qui leur est offert par les bureaux publics de placement. Il leur est également interdit d'abandonner volontairement leur travail. Enfin, ils sont tenus comme responsables de leur congédiement lorsqu'ils sont licenciés en raison d'une circonstance dépendant de leur volonté.

La sanction qui est infligée aux chômeurs indemnisés en cas d'infraction à ces dispositions varie d'intensité suivant le sexe, ou l'âge des intéressés.

Le chômeur du sexe masculin perd le bénéfice des allocations de chômage en cas de refus injustifié ou abandon de tout emploi convenable pendant une durée d'au moins quatre semaines et de treize semaines au plus. Lorsque le chômeur est congédié en raison d'une circonstance dépendant de sa volonté, la période d'exclusion s'étend sur une semaine au moins et treize semaines au plus.

En cas de récidive dans les trois cas d'infraction précitée, la période d'exclusion est doublée (art. 100 et 101).

Si le chômeur récidive le refus de tout emploi convenable, il ne peut être réadmis au bénéfice des allocations de chômage que s'il prouve qu'il a été occupé à un travail salarié pendant vingt-cinq jours au moins depuis la date de refus de travail. S'il récidive ultérieurement, le chômeur perd sa qualité de travailleur salarié habituel. Dans ce cas, il ne peut être réadmis au bénéfice des allocations de chômage que s'il satisfait aux conditions d'admissibilité. Il doit, dès lors, accomplir une nouvelle période de stage à laquelle on ne peut inclure les journées de chômage indemnisées (art. 100).

Les sanctions prévues à l'encontre des chômeuses qui commettent les infractions susdites sont plus sévères. En effet, elles sont exclues immédiatement du bénéfice des indemnités de chômage. Elles sont réadmissibles au bénéfice de celles-ci lorsqu'elles accomplissent la période de stage exigée pour l'admission au régime d'assurance chômage (A. Rg. art. 100 et 101).

Le jeune travailleur qui au cours de l'année qui suit la fin des études ou de l'apprentissage a refusé sans motif légitime un emploi convenable est exclu du bénéfice des allocations pendant 13 à 26 semaines ; s'il récidive, l'exclusion est doublée. Ce jeune travailleur ne peut percevoir à nouveau des indemnités de chômage qu'après avoir accompli la période de stage prévue pour les chômeurs ordinaires (A. Rg. art. 100 *bis*).

Les exclusions sont prononcées par le directeur du bureau régional de l'Office national du placement et du chômage.

Le chômeur est préalablement entendu ou appelé par le directeur du bureau régional ou son délégué. Il peut se faire assister soit par un délégué

d'une des organisations de travailleurs qui ont créé un organisme de paiement agréé par le Roi, soit par un avocat (A. Rg. art. 103 *ter*).

126. En matière de placement, aucune sanction pénale n'est édictée ni à l'égard des employeurs ni à l'égard des demandeurs d'emploi.

En matière d'allocations de chômage, signalons qu'indépendamment de dispositions qui punissent des fraudes caractérisées, l'article 107 prévoit une peine d'amende correctionnelle à l'égard des employeurs qui refusent de délivrer les attestations de chômage.

CHAPITRE IV

AUTRES INSTITUTIONS AYANT POUR OBJET DE FACILITER LA RÉINTÉGRATION DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

SECTION I

RÉADAPTATION PROFESSIONNELLE

§ 1. *Réadaptation professionnelle du chômeur ordinaire.*

A. — Généralités

127. L'Office national du placement et du chômage est chargé de l'exécution des mesures prévues pour organiser et promouvoir la rééducation professionnelle des chômeurs involontaires au moyen d'un service public de réadaptation professionnelle (A. Rg. art. 1).

La réadaptation professionnelle consiste pour un chômeur soit à se réadapter dans son propre métier, soit à faire l'apprentissage d'un autre métier, soit à suivre des cours destinés à lui donner ou à lui conserver une formation professionnelle (art. 56).

Le chômeur en réadaptation professionnelle peut obtenir à charge de l'Office national du placement et du chômage certains avantages en espèces ou en nature dont les conditions d'attribution et le montant sont fixés par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, sur proposition du Comité de gestion (A. Rg. art. 59).

L'Office national du placement et du chômage peut contraindre les chômeurs à se soumettre aux mesures de réadaptation professionnelle. Le chômeur qui interrompt la réadaptation est considéré comme chômeur volontaire et est exclu du bénéfice aux allocations de chômage. Le refus ou l'abandon de la réadaptation est assimilé au refus ou à l'abandon du travail (A. Rg. art. 60).

Le chômeur en réadaptation reste inscrit au bureau régional de l'Office national du placement et du chômage comme demandeur d'emploi dans son ancienne profession. Toutefois, il n'est appelé au travail dans celle-ci que pour autant qu'il n'y ait pas d'autre chômeur capable de remplir l'emploi proposé (art. 67).

La réadaptation professionnelle peut être individuelle ou collective. Le régime de réadaptation collective couvre plus de 95 % des cas. La forme de réadaptation individuelle concerne plus spécialement les handicapés et les chômeurs d'âge (O.N.P.C. rapp. annuel 1954, p. 45 et 1956, p. 61).

B. — Réadaptation individuelle

128. Le chômeur peut conclure sous les auspices de l'Office national du placement et du chômage un contrat de réadaptation professionnelle avec un employeur (art. 61, al. 1).

Durant la période de réadaptation individuelle, le chômeur perçoit les allocations de chômage et reçoit, en outre, de l'employeur une prime correspondant au rendement de travail (art. 61, al. 3).

Le total des allocations de chômage, des avantages spéciaux en espèces ou en nature fixés par le ministre du Travail et de la prime ne peut dépasser :

a) pour un chômeur âgé de 21 ans ou plus, le salaire normal payé aux travailleurs qualifiés de la profession dans laquelle le chômeur se réadapte ;

b) pour un élève ou apprenti de plus de 18 ans et de moins de 21 ans, le salaire normal payé aux jeunes travailleurs non qualifiés de la région.

Lorsque ce total dépasse le maximum prévu, les allocations sont réduites en conséquence (A. Rg. art. 61, al. 4).

L'employeur doit assurer le chômeur en réadaptation contre les risques d'accident du travail (A. Rg. art. 64).

L'Office souscrit une assurance complémentaire (A. Rg. art. 65).

Le nombre des chômeurs en réadaptation occupés dans une entreprise ne peut dépasser 2 % du nombre total des ouvriers occupés dans cette entreprise (art. 66).

C. — Réadaptation collective

129. Le Comité de gestion autorise la création de centres de réadaptation professionnelle collective des chômeurs, soit chez un employeur, soit dans un établissement d'enseignement professionnel créé ou subsidié par les pouvoirs publics. Il peut aussi décider la création de centres spéciaux de réadaptation professionnelle pour chômeurs et de centres spéciaux destinés à donner une formation professionnelle aux chômeurs âgés de moins de 21 ans ou à la leur conserver. Ces centres fonctionnent sous la direction du bureau régional du ressort (art. 68).

L'Office supporte les frais de fonctionnement général des centres de réadaptation spéciaux sauf ceux qui pourraient être pris en charge par divers organismes intéressés à la réadaptation.

Lorsqu'il s'agit de centres créés chez l'employeur, une convention particulière établira le montant de la participation respective des divers intéressés dans les frais de fonctionnement de ces centres. Il en sera de même lors de la création d'un centre de réadaptation collective dans un des établissements d'enseignement professionnel (A. Rg. art. 71).

Le chômeur en réadaptation collective perçoit des allocations de chômage,

des avantages spéciaux en espèces ou en nature dont le montant est fixé par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale et, enfin, à la charge des employeurs, des primes proportionnelles à son rendement (A. R., art. 59, 61, al. 1^{er} et 72 al. 1).

Le total des avantages octroyés au chômeur en réadaptation collective conformément aux dispositions précitées ne peut dépasser le salaire normal payé aux travailleurs du même âge dans la profession dont il fait l'apprentissage. Lorsque ce total dépasse le maximum prévu, les allocations sont réduites en conséquence (A. R. art. 72).

Les chômeurs en réadaptation collective sont assurés contre les accidents du travail sur la base de la rémunération journalière de la profession dont ils font l'apprentissage (art. 70).

D. — Rôle des commissions consultatives

130. Les commissions consultatives fonctionnant auprès des bureaux régionaux de l'Office national du placement et du chômage sont compétentes pour désigner les chômeurs qui font l'objet de réadaptation collective. Elles désignent les chômeurs en se basant notamment sur leur âge, la durée de leur chômage, leur ancien métier ainsi que leurs aptitudes physiques ou professionnelles. Pour préciser ces aptitudes, les commissions consultatives peuvent, éventuellement, soumettre l'intéressé à un examen médical ou professionnel (art. 73).

Les commissions consultatives, aidées des services régionaux de placement et de recrutement, surveillent la bonne marche des réadaptations professionnelles en cours. Elles signalent les cas où la réadaptation professionnelle doit être abandonnée pour insuffisance d'aptitude ou, au contraire, prolongée au-delà du terme fixé. Elles se prononcent sur les motifs invoqués par les chômeurs pour refuser ou abandonner la réadaptation qui leur est imposée (art. 74).

§ 2. — *Reclassement des handicapés*

131. L'Office national du placement et du chômage peut également faire bénéficier les travailleurs handicapés des deux formes de réadaptation précitées. Jusqu'à ces derniers temps, l'Office limitait généralement ses efforts à la réadaptation professionnelle individuelle chez un employeur. Actuellement, il a tendance à placer les diminués physiques dans des centres de réadaptation. Plusieurs de ces centres comprennent une majorité de travailleurs handicapés (O.N.P.C., Rapp. annuel, 1956, p. 61).

132. Récemment le législateur belge est intervenu en faveur des handicapés qui sont atteints d'un minimum d'incapacité physique ou mentale.

La loi du 18 avril 1958 prévoit une série de mesures relatives à la formation, à la réadaptation professionnelle ainsi qu'au reclassement social des handicapés. Nous décrivons brièvement les principes directeurs de cette loi. Pour juger de son efficacité, nous devons attendre les arrêtés royaux qui

doivent préciser l'organisation et le mode de fonctionnement du système.

Cette loi concerne toutes les personnes de nationalité belge qui sont atteintes d'une incapacité physique de 30% ou d'une incapacité mentale de 20% (art. 1^{er}).

La loi crée un établissement public dénommé « Fonds de formation, de réadaptation et de reclassement social des handicapés » (art. 2).

Le Fonds est chargé de nombreuses missions. Il doit, notamment, promouvoir l'adaptation et la réadaptation professionnelle des handicapés par l'agrégation ou la création de centres spécialisés d'orientation et de formation professionnelle (art. 3-6°).

Il doit également organiser le placement des handicapés dans un emploi adéquat, dans une entreprise, dans l'artisanat ou dans des ateliers protégés que le Fonds subsidierait ou aurait créés (art. 3-8°).

Cette loi impose aux entreprises industrielles, commerciales et agricoles, aux pouvoirs et établissements publics et d'utilité publique qui emploient 20 personnes au moins, l'obligation d'engager un certain nombre d'handicapés (art. 4, al. 1^{er}).

Le pourcentage des handicapés enregistrés qui doivent être occupés par les entreprises précitées est déterminé soit par les Commissions paritaires, soit par le Roi sur avis du Conseil national du travail (art. 4, al. 2 à 6).

§ 3. — *Apprentissage pour les victimes de la guerre*

133. L'arrêté du Régent du 31 mai 1949 organise l'apprentissage aux frais de l'Etat au profit des bénéficiaires des statuts des prisonniers politiques et de leurs ayants droit, des prisonniers de guerre, des étrangers prisonniers politiques, des résistants civils, des réfractaires et des déportés pour le travail obligatoire de la guerre 1940-1945.

SECTION II

MISE AU TRAVAIL PAR LES POUVOIRS PUBLICS

134. L'arrêté du Régent du 26 mai 1945 prévoit que les administrations communales et les établissements publics pourront demander à l'Office national du placement et du chômage l'autorisation d'occuper des chômeurs à des travaux d'utilité publique aux clauses et conditions qui seront fixées par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale (art. 155).

§ 1. — *Champ d'application*

A. — Notion de travaux d'utilité publique

135. — Afin d'éviter l'élimination des travailleurs déjà occupés par les services des pouvoirs publics et des entreprises privées exécutant des travaux d'utilité publique, l'arrêté ministériel du 20 mars 1956 énumère les diverses catégories de travaux qui peuvent être confiés aux chômeurs.

Cette notion restrictive de « travaux d'utilité publique » comprend :

1° les travaux urgents accidentels (tels que déblaiement de lieux publics et quartiers sinistrés, enlèvement de neige ou de sable, etc.) ;

2° les travaux autorisés par le premier ministre. Il s'agit de travaux que le pouvoir public ou l'établissement public n'est normalement pas tenu d'effectuer et qu'il entreprend uniquement parce qu'il dispose de ces chômeurs ;

3° les travaux qui résultent des dommages causés par la guerre (A. M., art. 1^{er}).

B. — Chômeurs pouvant être affectés à ces travaux

136. Tous les chômeurs indemnisés par l'Office national du placement et du chômage peuvent être affectés à l'exécution de ces travaux. En outre, les chômeurs subissant une incapacité de travail partielle comprise entre 1/3 et 2/3 et ceux qui sont considérés par la Commission consultative du Bureau régional de l'Office comme étant d'un placement difficile peuvent être affectés à l'exécution de tous travaux d'utilité publique quelconques d'une durée limitée (A. M., art. 1^{er}, al. 3 et 4).

§ 2. — *Demande d'autorisation pour la mise au travail par les pouvoirs publics*

137. Les demandes sont introduites au Bureau régional compétent.

Elles doivent comporter les mentions suivantes :

1° la nature et la durée probable des travaux ;

2° le nombre de chômeurs à mettre au travail (A. M., art. 2).

Ces demandes sont instruites par le directeur du Bureau régional qui les transmet au directeur général de l'Office national du placement et du chômage. L'envoi de ces demandes est accompagné de l'avis motivé du directeur du Bureau régional ou de la Commission consultative si les travaux revêtent une certaine importance.

La demande ne peut être agréée que lorsque les crédits nécessaires sont prévus au budget de la personne publique requérante sauf en cas de travaux urgents et accidentels (A. M., art. 3).

Le directeur général de l'Office national du placement et du chômage statue sur toutes les demandes de mise au travail par les pouvoirs publics à l'exception de celles qui doivent être autorisées par le premier ministre (A. M., art. 4).

§ 3. — *Désignation des chômeurs*

138. En cas d'agrément de la demande, le directeur du Bureau régional désigne les chômeurs à mettre au travail.

En opérant ce choix, le directeur du Bureau régional doit tenir compte des aptitudes des chômeurs. Lorsque les chômeurs possèdent des aptitudes

identiques, il doit donner la préférence à ceux qui chôment depuis le plus longtemps, aux chômeurs complets domiciliés dans la commune où les travaux doivent être exécutés et à ceux qui sont domiciliés dans les communes environnantes. Il établit, dans la mesure où la nature et la durée des travaux le permettent, un roulement parmi les chômeurs (A. M., art. 5).

La mise au travail des chômeurs par les pouvoirs publics a pour but de procurer un emploi aux chômeurs indemnisés dont le remplacement dans le circuit économique normal présente de grandes difficultés. Les critères qui président à la désignation des chômeurs par les services régionaux de placement ont été établis en fonction de ce but. Ces critères sont déterminés comme suit :

- être âgé de 60 ans au moins (55 pour les chômeuses) ;
- être atteint d'une incapacité physique d'au moins 50 % ;
- être considéré comme « cas social » (O.N.P.C., Rapport annuel 1957, p. 49).

§ 4. — *Montant des avantages accordés par l'Office national du placement et du chômage*

A. — Indemnité-salaire

139. L'Office national du placement et du chômage alloue aux chômeurs occupés par les pouvoirs ou établissements publics une indemnité dont le montant est fixé par le directeur du Bureau régional sur avis de la Commission consultative. Elle doit correspondre au salaire normalement payé pour les travaux du genre de celui auquel le chômeur est occupé d'après le barème adopté par la Commission paritaire dont relève la profession envisagée, déduction faite des retenues de sécurité sociale ; 16 % du montant de cette indemnité sont à charge du pouvoir ou de l'établissement public qui occupe le chômeur.

B. — Allocations familiales

140. Il est octroyé, en outre, aux intéressés à charge de l'Office national du placement et du chômage, un supplément à titre d'allocations familiales, du même montant que les allocations qui sont payées en vertu des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (A. M., art. 7, al. 2).

C. — Autres prestations sociales

141. L'Office national octroie aux travailleurs occupés par les pouvoirs ou établissements publics et à leurs ayants droit des avantages équivalents à ceux qui sont prévus pour les travailleurs par les législations sur les accidents du travail, sur les vacances annuelles et sur l'attribution de salaires pendant un certain nombre de jours fériés par an (A. M., art. 7, al. 3).

142. En matière d'assurance maladie-invalidité et d'assurance vieillesse et décès prématuré les intéressés continuent à être considérés comme des chômeurs (A. M., art. 7, al. 4).

Dès lors, le droit aux soins de santé ou aux indemnités ne sont acquis que si le travailleur remet une attestation de chômage à l'organisme assureur pour le trimestre précédant celui au cours duquel il réclame ces prestations (A. R., 22 sept. 1955 organique de l'assurance maladie-invalidité).

143. Pour l'ouverture des droits à la pension de retraite et de survie des ouvriers, les périodes de mise au travail par les pouvoirs publics sont assimilées à des périodes de travail effectif et comptent au même titre que ces dernières (A. R., 17 juin 1955, art. 24).

§ 5. — *Statut des chômeurs mis au travail par les pouvoirs publics*

144. Les chômeurs mis à la disposition des provinces, communes et établissements publics travaillent sous la responsabilité de ceux-ci (A. M., art. 6, al. 1^{er}). Ils restent maintenus sur la liste des demandeurs d'emploi (A. M., art. 6, al. 2).

Les chômeurs sont, dans toute la mesure du possible réintroduits dans le circuit économique normal ; leur occupation par les pouvoirs publics ne peut avoir qu'un caractère supplétif et temporaire. Cette occupation doit pouvoir finir à tout moment. C'est pour cette raison que les chômeurs ne peuvent exiger des pouvoirs et établissements publics aucun préavis, ni indemnités de préavis. Il en est de même pour les pouvoirs publics qui occupent ces chômeurs (A. M., art. 6, al. 3).

145. Les chômeurs mis au travail par les pouvoirs publics peuvent s'absenter pour répondre à une offre de travail sans perdre le droit aux indemnités et allocations.

§ 6. — *Sanction en cas de refus ou abandon du travail offert par les pouvoirs publics*

146. Le chômeur qui, sans motif légitime s'abstient de répondre à l'offre d'occupation ou abandonne le travail est privé du bénéfice des allocations de chômage conformément aux dispositions en vigueur en matière de refus ou d'abandon de travail (A. M., art. 10).

SECTION III ROLE DES CONVENTIONS COLLECTIVES DANS LA RÉINTÉGRATION

147. Nous n'avons pas trouvé d'accords collectifs du travail applicables à l'ensemble d'une branche d'activité économique qui a trait à la réintégration de travailleurs mis en chômage. C'est sur le plan de l'entreprise que des négociations à ce sujet ont lieu entre employeurs et représentants des organisations de travailleurs.

La loi du 20 septembre 1948 qui crée des conseils d'entreprise donne d'ailleurs mission à ceux-ci d'examiner les critères généraux à suivre en cas de licenciement et d'embauchage des travailleurs.

En séance du Conseil national du travail du 16 juillet 1958, les représentants des employeurs et les représentants des travailleurs se sont mis d'accord en vue d'améliorer le fonctionnement des conseils d'entreprise par voie conventionnelle. Ainsi, les organisations signataires ont convenu que les critères généraux à suivre en cas de *licenciement* et de *réembauchage* résultant de circonstances d'ordre économique ou technique seront *déterminés* par le conseil d'entreprise sur proposition du chef d'entreprise ou des délégués des travailleurs. Pour les critères généraux en vue de l'embauchage, la mission consultative des conseils d'entreprise est maintenue.

Indiquons, à titre d'exemple, quelques accords intervenus sur le plan de l'entreprise :

— l'accord intervenu le 12 juillet 1949 entre la direction de la Société Cockerill et le Comité syndical Cockerill-Seraing, toujours appliqué, en vue d'atténuer les inconvénients et les déplacements dus au chômage partiel ou à une réorganisation de l'entreprise ;

— l'accord conclu le 6 avril 1955 au sein du conseil d'entreprise Cockerill-Grivegnée pour l'étude de la réforme des trains 4 et 5 et le transfert du personnel des installations correspondantes.

Dans ces accords, il est question de priorité de réembauchage, de remplacement et même de paiement de primes de transfert.

SECTION IV

RÈGLEMENTATION DES MIGRATIONS

§ 1. — *Compensation à l'intérieur du royaume*

A. — Compensation régionale

148. Chaque bureau fait connaître aux bureaux limitrophes rapidement, normalement par téléphone les surplus de main-d'œuvre et les offres d'emploi en surnombre. Ils ne s'adressent pas uniquement aux bureaux les plus voisins mais à ceux qui paraissent le mieux à même de fournir ou de placer la main-d'œuvre appropriée.

Il arrive parfois que les employeurs demandent des ouvriers d'une région déterminée.

B. — Compensation nationale

149. La communication des offres et des demandes d'emploi sur le plan national s'effectue par les soins de l'administration centrale de l'O.N.P.C. Des bulletins sont publiés journellement. Des avis par radio également.

§ 2. — *Migrations internationales*

150. Des communications d'offre et de demande d'emploi sont organisées entre la Belgique, la France, la Grande-Bretagne, le Luxembourg. L'O.N.P.C. publie des bulletins de compensation internationale. Ils donnent les caractéristiques des emplois offerts et les détails nécessaires à un placement approprié.

151. Des services spéciaux sont organisés entre les pays de Benelux. Le bureau qui offre un emploi transmet l'offre par téléphone et confirme sur formulaire. Le bureau qui a des demandeurs d'emploi à placer a l'obligation de donner tous renseignements (selon un questionnaire préétabli) tant au sujet des demandeurs d'emploi qui se présentent au bureau transmetteur de l'offre qu'à ceux qui se sont inscrits chez lui.

Le demandeur d'emploi doit passer par le bureau transmetteur pour recevoir la carte de présentation en usage dans le pays du lieu du travail, avant de se présenter chez l'employeur.

CONCLUSIONS

152. Nous sommes persuadés que la protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi est organisée en Belgique de la façon la plus efficiente.

Nous devons cependant faire des réserves au sujet de l'application des dispositions que nous avons décrites dans le domaine agricole, mais ces réserves n'ont qu'une importance minime car, la main-d'œuvre agricole est insuffisante.

QUELQUES INDICATIONS STATISTIQUES

I. — GÉNÉRALITÉS

	En milliers de personnes	
	1956	1957
1. Population totale	923,8	8989,1
2. Main-d'œuvre totale (armée comprise)	3579,7	3593,4
3. Main-d'œuvre civile (gendarmerie comprise)	3448,5	3472,9
4. Main-d'œuvre salariée occupée	2464,5	2519,0
5. Chômeurs complets	91,0	77,9
6. Permis de travail pour étrangers délivrés en première demande.....	26,8	
7. Offres d'emploi reçues.....	298,0	239,2
8. Placements effectués.....	234,9	192,1
Main-d'œuvre occupée dans les industries extractives.....	164,8	166,2
Main-d'œuvre occupée en sidérurgie et construction métallique	387,1	404,9

II. — ASSUJETTIS A LA SÉCURITÉ SOCIALE

Ouvriers hommes	1197,0	1213,5
Ouvriers femmes	315,9	324,7
Employés hommes	278,3	289,8
Employés femmes	143,9	152,3
Total général.....	1935,1	1980,3

POURCENTAGE DE CHOMAGE

Annuaire statistique Bg-Congo 1957

Période	Pourcentage de chômage ¹						
	Chômeurs complets		Chômeurs partiels		Total		
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Total
1948.....	4.1	3.6	2.1	3.4	6.2	7.0	6.4
1949.....	8.4	9.3	2.8	3.8	11.2	13.1	11.6
1950.....	8.1	8.7	2.5	2.8	10.6	11.5	10.9
1951.....	6.4	10.2	1.9	4.4	8.3	14.6	9.8
1952.....	6.9	12.9	3.0	5.0	9.8	17.9	11.8
1953.....	7.5	13.1	2.6	4.1	10.1	17.2	11.8
1954.....	6.9	11.7	2.6	3.5	9.5	15.2	10.9
1955.....	4.8	8.3	2.5	3.4	7.3	11.7	8.4
1956.....	3.9	5.9	2.5	2.7	6.4	8.6	7.0
1957.....	3.5	4.3	1.7	2.2	5.2	6.5	5.5
1958.....							
Janvier ..	5.5	5.9	4.3	4.2	9.8	10.1	9.8
Mai	4.5	5.4	2.8	4.4	7.3	8.9	7.9

1. Moyenne journalière du nombre de chômeurs contrôlée en % du nombre d'assurés contre le chômage.

CHOMEURS COMPLETS INDEMNISÉS
(personnes dont le contrat de travail ou d'emploi est rompu)

Annuaire statistique Bg-Congo 1957

FEMMES

Classes d'âges	Au 16/11/1955		Au 15/5/1956		Au 16/11/1956		Au 15/5/1957		Au 18/11/1957	
	Chiffres absolus	%								
de 50 à 55 ans	5,167	14.1	4,931	15.0	3,897	15.6	3,737	17.9	3,527	16.2
de 55 à 60 ans	5,203	14.2	5,362	16.3	4,833	19.3	4,901	23.4	5,083	23.3
de 60 à 65 ans	1,845	5.0	1,830	5.6	1,431	5.7				

HOMMES

Classes d'âges	Au 16/11/1955		Au 15/5/1956		Au 16/11/1956		Au 15/5/1957		Au 18/11/1957	
	Chiffres absolus	%								
de 50 à 55 ans	8,201	14.1	8,838	14.8	6,733	14.2	7,691	15.1	8,763	13.6
de 55 à 60 ans	9,558	16.4	11,610	19.5	9,376	19.7	10,646	20.9	11,762	18.3
de 60 à 65 ans	12,628	21.7	15,171	25.7	13,633	28.6	13,778	27.1	17,180	26.7

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS
EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI
EN DROIT FRANÇAIS

par

PAUL DURAND

*Professeur à la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques de Paris*

INTRODUCTION

1. La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi constitue l'un des objectifs essentiels de la politique sociale, à l'époque contemporaine. Un précédent rapport a décrit la nécessité d'assurer aux salariés la stabilité de leur emploi. Mais cet idéal ne peut toujours être atteint. Des restrictions ont été apportées au droit de l'employeur de résilier le contrat individuel de travail. Mais ce droit ne peut jamais disparaître. Tout chef d'entreprise doit, au moins dans certaines limites, pouvoir se séparer des membres de son personnel, dont les services ne lui apparaissent pas satisfaisants ; il ne peut être privé de son droit d'organiser l'entreprise en vue de la plus grande efficacité économique, de fermer un établissement, de supprimer les services ou les emplois devenus superflus, de modifier la nature de son exploitation. Des crises économiques enfin peuvent contraindre au chômage une partie plus ou moins importante du personnel.

2. Ce problème du chômage est celui qui retient le plus, et à juste titre, l'attention. Sans doute, toute organisation économique comporte-t-elle un minimum irréductible de chômage, que l'on a souvent évalué à 3 ou 5 % du nombre des travailleurs : ce fait traduit les déséquilibres inhérents à la vie économique. Mais déjà, avant la guerre de 1914, de profondes dépressions avaient troublé l'activité économique et le niveau de l'emploi. Le pourcentage du chômage s'est considérablement élevé après la guerre de 1914, au cours de la crise qui s'est étendue de 1929 au début de la guerre de 1939. Seuls l'approche de la guerre et le déclenchement des hostilités provoquèrent la disparition du chômage.

Il n'est pas besoin d'exposer longuement aux spécialistes avertis de la politique sociale appelés à consulter ce rapport la gravité du risque du chômage. Son importance tient tout d'abord aux conséquences du chômage pour la classe ouvrière. Un chômage étendu enlève à de larges groupes de la population leurs moyens d'existence. Il est d'autant plus grave qu'il frappe des individus aptes au travail ; il est un facteur de démoralisation. Le chômage atteint même indirectement les travailleurs encore occupés, parce qu'il tend à provoquer la baisse de leurs salaires.

En second lieu, du point de vue économique, le chômage entraîne un gaspillage des ressources productives, qu'il s'agisse de la main-d'œuvre ou de l'outillage, qui restent inutilisés. Il est un obstacle au progrès technique, parce qu'il entrave pendant de longues périodes l'amélioration de la productivité.

Enfin le chômage frappe en plein cœur le système de la sécurité sociale : il fait décroître tous les éléments servant au financement de cette politique, qu'il s'agisse des salaires, des revenus ou de la circulation des produits. Il atteint ainsi indirectement les autres branches de la sécurité sociale.

3. Il faut cependant aussitôt observer que le risque du chômage n'a jamais eu, pour l'économie française, une gravité comparable à celle qu'il a

présentée en Allemagne, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis. Le fait tient en partie à la situation démographique de la France, caractérisée en façon assez générale par une pénurie de main-d'œuvre. Les restrictions apportées en période de crise à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère permettent de limiter les conséquences d'une crise économique. D'autre part, la structure équilibrée de son économie et l'importance que présente l'activité agricole par rapport à l'industrie et au commerce, rendent la France moins sensible au risque du chômage que certains pays étrangers.

On remarquera d'autre part que depuis la Libération (et si l'on néglige la désorganisation de l'économie survenue en 1941, dans les mois qui suivirent l'armistice, ainsi que les troubles apportés pendant la durée de la guerre par l'insuffisance des sources d'énergie, les moyens de transports ou des difficultés d'approvisionnement en matières premières) l'économie française se trouve en situation de plein emploi, et même de sur-emploi. Cette situation reflète les effets de la rapide expansion de notre économie depuis la Libération, et de la réduction de la main-d'œuvre disponible du fait des opérations militaires en Algérie. Sans doute, une certaine régression de l'activité économique s'est-elle produite au cours de l'année 1958. Les industries des métaux, du textile, du bâtiment et des travaux publics ont connu soit un chômage total, soit, plus fréquemment, un chômage partiel. Mais la situation d'ensemble s'est assez rapidement améliorée, et l'importance du chômage est demeurée modeste. Au 1^{er} juin 1959, le nombre des demandes d'emploi non satisfaisantes ne dépassait pas 136.000 et celui des chômeurs secourus 39.600, représentant 3% de la population active salariée. A la même date, 121.000 travailleurs percevaient des indemnités de chômage partiel, et 430.000 journées étaient indemnisées.

Si important que soit le chômage comme cause de perte de l'emploi, il ne faut pas négliger l'importance que présentent les innombrables résiliations des contrats individuels de travail, et particulièrement celles provoquées par le manque d'aptitude physique ou intellectuelle des travailleurs, et celles dues à l'âge. Il est significatif que le nombre des chômeurs secourus âgés de plus de 60 ans représentait, au 1^{er} juin 1959, 17% de l'ensemble des chômeurs.

4. En présence de la situation créée par la perte de l'emploi, deux protections complémentaires ont été imaginées. La première consiste à donner une *aide matérielle aux travailleurs sans emplois*, la seconde à assurer la *réintégration du chômeur dans la vie professionnelle*.

Ces deux procédés se sont toujours mêlés dans l'évolution de notre droit. Dès l'ancien régime, le placement était organisé par les corporations ou par les associations de compagnons, et l'on créa au xvii^e siècle des « bureaux de rencontre » pour les ouvriers qui ne faisaient pas partie des corporations. Et, dès cette époque aussi, des secours étaient versés par les compagnons aux travailleurs en chômage. Au cours de la Révolution de 1848, l'effort se porta sur la réintégration des travailleurs dans la vie professionnelle. Un décret des 8-10 mars 1849 décida la création de bureaux de de placements gratuits ;

L'ouverture des bureaux payants fut réglementée par un décret du 25 mars 1852, qui établit le régime de l'autorisation préalable, imposée par une ordonnance de police de la période révolutionnaire (Ord. 20 pluviôse an XII), mais que la Restauration avait supprimés. Le décret du 26 février 1848 décida la création d'ateliers nationaux. Le droit de la III^e République développa parallèlement les deux aspects de la politique sociale en faveur des travailleurs sans emplois. Une loi du 14 mars 1904 organisa une procédure de suppression des bureaux payants moyennant indemnité et décida la création de bureaux gratuits par les municipalités. D'autre part, les communes secoururent les travailleurs sans emplois en subventionnant les caisses volontaires d'assurance-chômage créées par les syndicats, avant même que l'Etat n'accorde des subventions en 1905. L'intervention de l'Etat dans le placement de la main-d'œuvre se fit plus profonde au cours de la guerre de 1914, et surtout entre les deux grandes guerres mondiales. Vers la fin de cette période, la crise économique détermina le gouvernement à prendre un décret du 6 mai 1939, qui apporta de sensibles modifications à l'organisation administrative et financière du chômage, ainsi qu'aux règles d'indemnisation. Un décret du 30 octobre 1935 ouvrit au budget du ministère du Travail un crédit, destiné à subventionner les centres de formation professionnelle des chômeurs. Celui du 12 novembre 1938 donna aux centres de reclassement professionnel des chômeurs de nouveaux moyens d'action financiers. Toutes ces mesures furent rassemblées dans le Titre V du décret du 6 mai 1939.

Pourtant c'est au cours de la guerre de 1939 et de l'armistice que furent véritablement posées les bases de notre système moderne de protection des travailleurs sans emplois: la date essentielle est celle de la loi du 11 octobre 1940 qui a réorganisé les Offices de placement, institué une aide directe de l'Etat aux travailleurs sans emplois, et qui a fusionné les institutions de placement et les organismes chargés de l'indemnisation des travailleurs. Ces principes continuent d'inspirer notre droit actuel.

Si la politique en faveur des travailleurs sans emplois est essentiellement l'œuvre de l'autorité publique qui dispose seule des ressources financières et des moyens d'action administrative indispensables, il ne faut pourtant pas négliger le rôle qu'ont joué dans ce domaine les libres créations des milieux professionnels : les caisses d'assurance volontaire contre le chômage, créées par les syndicats professionnels, les mesures organisées en prévision de la perte de l'emploi par les conventions collectives du travail, les usages, et parfois les contrats individuels du travail. On y retrouve, comme dans les mesures organisées par l'autorité publique, les deux mêmes préoccupations de l'aide à donner aux travailleurs et des facilités créées pour réintroduire le chômeur dans une vie active.

5. C'est ainsi une politique d'ensemble cohérente de l'Etat et des milieux professionnels qu'il sera nécessaire d'envisager dans ce rapport. La première partie sera consacrée à l'aide apportée aux travailleurs sans emploi, la seconde à la réintégration du chômeur dans la vie professionnelle. Il faut cependant relever, au terme de cette introduction, qu'une évolution se

dessine, qui donne progressivement plus d'importance au second aspect de cette politique. Indemniser la perte de l'emploi assure sans doute la subsistance du chômeur : cette mesure est indispensable pour secourir des détreffes individuelles. Mais l'effort fait en faveur des chômeurs est nécessairement limité. Si libéral que soit notre droit en ce qui concerne la durée de la période indemnisée (au moins en cas de chômage total), il ne peut accorder (surtout dans le système d'*assistance* qui est le nôtre) que des allocations, très inférieures au salaire que le travailleur aurait perçu. Cette indemnisation est onéreuse pour l'Etat. Elle laisse les bénéficiaires dans la situation de personnes secourues. Que l'on se place sur le plan financier, ou que l'on envisage, dans l'ordre économique, les bienfaits d'un plein emploi de la main-d'œuvre, ou encore que, du point de vue individuel, on s'inquiète de la dignité du travailleur, il est évident que la forme la plus parfaite d'une politique sociale consiste dans une réintégration dans la vie professionnelle. Ce souci est actuellement général. Dans son avant-dernier rapport à la Conférence internationale du travail, M. David Morse, directeur général du B.I.T., l'exposait en ces termes « A la lutte contre le chômage, qui faisait l'objet de tant d'efforts avant la guerre, a aujourd'hui succédé le souci de maintenir le plein emploi. D'ailleurs cette dernière préoccupation est même considérée comme trop « statique » pour le monde moderne, comme l'a récemment déclaré le secrétaire général des Nations Unies, selon qui il conviendrait désormais de rechercher de plus en plus les moyens d'accroître encore les possibilités d'emploi. La nécessité de s'adapter aux transformations rapides de l'économie et aux progrès incessants de la technique a conduit les pays à porter une attention croissante à la mobilité de la main-d'œuvre. Il n'est, pour s'en rendre compte, que de suivre les efforts faits actuellement pour renforcer l'intégration ou l'« harmonisation » de l'économie de certains pays d'Europe » (*L'O.I.T. face à l'évolution du monde*, Rapport I à la 42^e Session de la Conférence internationale du travail, 1958, p. 3-4). On mesure sur ce point l'influence qu'ont exercée dans ce domaine les conceptions modernes sur la sécurité sociale entendue comme une politique de prévention du chômage, de la maladie, de l'accident du travail, beaucoup plus que comme une politique d'indemnisation des risques sociaux. On la retrouve dans les dispositions relatives à la main-d'œuvre, insérées dans les Traités instituant la *Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier* (art. 56 et § 23 Conv. disp. trans.) et la Communauté Economique Européenne (art. 123 et s.).

PREMIÈRE PARTIE

L'AIDE MATÉRIELLE APPORTÉE AUX TRAVAILLEURS SANS EMPLOIS

6. Au cas de perte de l'emploi, une aide peut être apportée aux travailleurs par plusieurs procédés juridiques. Un aménagement des *rappports individuels du travail* peut tout d'abord amener l'employeur à indemniser le travailleur de la perte de son salaire. L'Etat intervient, d'autre part, pour organiser une *assistance* en faveur des travailleurs sans emplois, au moyen d'allocations de chômage. Un régime d'*assurance volontaire* contre le chômage a été organisé, et certaines professions bénéficient déjà de règles d'indemnisation, très proches d'une assurance obligatoire. Enfin, il est parfois possible de conserver au chômeur le *bénéfice de la législation sociale*, et particulièrement du droit de la sécurité sociale.

CHAPITRE PREMIER

L'INDEMNISATION DE LA PERTE DE L'EMPLOI DANS LE CADRE DES RAPPORTS INDIVIDUELS DU TRAVAIL

7. Il est techniquement facile d'organiser une protection au travailleur dans le cadre des rapports individuels du travail : l'employeur verse une indemnité pour atténuer la perte de l'emploi. Il n'apparaît pas utile de revenir sur certaines de ces indemnités, dont le régime a été déjà défini dans un précédent rapport. Il suffit de rappeler que notre droit prévoit *une indemnité pour brusque rupture du contrat de travail*, lorsque l'employeur rompt, avant le terme prévu, un contrat de durée déterminée, ou lorsqu'il résilie un contrat à durée indéterminée sans observer le délai de préavis. Il n'est pourtant pas sans intérêt d'observer que la loi, instituant un délai-congé minimum d'un mois, en faveur des salariés comptant au moins six mois de services continus, a été promulguée le 19 février 1958. On sait, d'autre part, que notre droit a donné un large domaine à la théorie de la *rupture abusive du contrat de travail*, qui assure au salarié, dans les contrats à durée indéterminée, un dédommagement de la perte de l'emploi, chaque fois que l'employeur a commis une faute dans la résiliation du contrat.

Ces règles devaient être rappelées parce que de telles indemnités peuvent détourner l'employeur de rompre le contrat de travail (ou tout au moins de le rompre brusquement, s'il s'agit de l'indemnité de délai-congé). Elles apportent une assistance au travailleur licencié. Mais il est évident que ces indemnités ne trouvent pas seulement leur cause juridique dans la perte de l'emploi. Elles sanctionnent une faute commise par l'employeur. Aussi semble-t-il préférable, en raison de l'idée directrice qui inspire ce rapport,

d'insister sur le régime des indemnités versées même si le licenciement n'est pas abusif.

8. Ces indemnités sont assez nombreuses et il convient d'en dresser tout d'abord le tableau. Une loi du 29 mars 1935 prévoit le versement d'une indemnité aux *journalistes professionnels* dont le contrat de travail est rompu par le fait de leur employeur (art. 29 *d et e*, L. 1^{er} C. trav.). Dans le même cas, les *voyageurs et représentants de commerce* ont droit à une *indemnité*, dite de *clientèle* (L. 18 juill. 1937, art. 29 O, L. 1^{er} C. trav.). Des mesures particulières interviennent, au cours de la guerre de 1939, pour indemniser les salariés du préjudice causé par certains licenciements consécutifs à la guerre. Une loi du 27 décembre 1940 fut promulguée pour éviter que des licenciements, consécutifs à l'invasion du territoire, fussent exclusifs de toute indemnité, comme résultant d'un cas de force majeure. Dans certains cas de *troubles survenus dans le fonctionnement de l'entreprise*, notre droit a prévu le maintien du salaire, ou d'indemnités compensatrices de la perte du salaire. La Convention collective nationale de l'industrie textile, conclue en 1951, envisageant l'hypothèse de licenciements provoqués par une amélioration du matériel ou une réorganisation des services, prévoit des mesures appropriées en faveur du personnel telles que des *indemnités de chômage* ou des *compléments de retraites*. En cas d'impossibilité définitive de reclassement dans le cadre de la profession, la Convention décide que les travailleurs licenciés recevront une indemnité spéciale, égale à trois mois de salaires. Enfin, l'employeur est parfois tenu de verser au salarié une *indemnité de licenciement*.

Il suffit de mentionner la plupart de ces mesures. Celles concernant les journalistes et les représentants de commerce ne concernent que certaines catégories professionnelles de salariés, d'ailleurs d'importance secondaire pour les milieux professionnels du charbon et de l'acier. Les mesures prises pour régler la situation de travailleurs licenciés de fait de la guerre ont actuellement perdu leur intérêt. Les textes qui consacrent la théorie du risque d'établissement, au cas de troubles survenus dans le fonctionnement de l'entreprise, ont été examinés dans le rapport sur la stabilité de l'emploi. Ainsi, seule l'indemnité de licenciement mérite un examen attentif.

9. L'employeur est en effet parfois tenu de verser au salarié dont il résilie le contrat une indemnité, proportionnelle à l'ancienneté des services, et qui porte les noms d'*indemnité de licenciement* ou d'*indemnité d'ancienneté*. Cette dernière qualification, qui est moins fréquente, serait la plus satisfaisante, parce qu'elle révèle bien quelle est la cause profonde de l'indemnité, et manifeste la tendance moderne à la stabilité de l'emploi, mais aussi parce que le licenciement peut entraîner le paiement d'autres indemnités. Ce sont les journalistes qui, les premiers, obtinrent de leurs employeurs cette indemnité, en raison du préjudice important que peut comporter dans la presse la résiliation du contrat : des règlements amiables et des sentences arbitrales leur reconnurent fréquemment le droit à une indemnité, égale à un mois de

salaire par années de présence. L'existence d'un usage général était cependant discutée. La loi du 29 mars 1935 consacra formellement ce droit.

Cette mesure législative est la seule qui soit intervenue. Mais l'indemnité de licenciement est souvent prévue par les usages, les conventions collectives, et parfois des sentences arbitrales rendues réglant des conflits collectifs du travail. A l'origine, elle a été créée en faveur des employés. Plus que l'ouvrier, l'employé est en effet incorporé dans l'établissement qui l'occupe ; il éprouve des difficultés à s'adapter à une situation nouvelle. Au cours des dernières années, cette indemnité s'est répandue dans les grandes Conventions collectives nationales qui ont été l'objet d'arrêtés d'extension. On peut même remarquer que le bénéfice tend à en être reconnu à des ouvriers, il est vrai souvent selon des règles moins libérales. L'indemnité de licenciement occupe ainsi une place notable dans notre droit du travail.

Cependant, en l'absence d'une intervention législative de caractère général, il existe une très grande diversité dans les règles applicables à l'indemnité, qui sont sensiblement différentes selon les professions et les régions. L'idée de donner une consécration législative à cette institution a été unanimement défendue ; elle fut examinée avant la guerre de 1939 par le Conseil supérieur du travail. Le projet a échoué. Les employeurs ont craint que l'indemnité n'impose aux entreprises des charges excessives (notamment au cas de fermeture d'un établissement contraignant au licenciement général du personnel). Ils ont également fait observer que l'indemnité pourrait être cause d'une instabilité de l'emploi, en incitant les entreprises à licencier les membres de leur personnel avant qu'ils n'aient acquis l'ancienneté nécessaire pour avoir droit à l'indemnité.

10. Le versement de l'indemnité de licenciement est subordonné dans la pratique à un ensemble de *conditions*.

1° *L'indemnité est exclusivement attachée au contrat à durée indéterminée.* Ni les usages, ni les Conventions collectives, et pas davantage la loi, quand il s'agit des journalistes, n'ont prévu le versement de l'indemnité au cas de contrat à durée déterminée. La solution est naturelle. Dès l'origine, ce contrat est marqué par un caractère d'instabilité. Le salarié ne peut reprocher à l'employeur aucun fait personnel lorsque le contrat parvient à son terme, provoquant la perte de l'emploi. Il a lui-même à l'avance consenti à la cessation des rapports contractuels. L'indemnité n'est due que si les rapports contractuels sont continués par voie de tacite reconduction et donnent ainsi naissance à un contrat à durée indéterminée.

2° *L'indemnité doit présenter un caractère obligatoire pour l'employeur.* — Mais il est important à cet égard de connaître la source de l'indemnité. Les règles relatives à l'indemnité de licenciement des journalistes sont d'ordre public (art. 29 h, L. 1^{er} C. trav.). Il en est de même des règles contenues dans les Conventions collectives parce que les parties ne peuvent y déroger. Au contraire, les contrats individuels de travail peuvent modifier les règles prévues par les usages, qui ne présentent pas en cette matière de caractère impératif.

3° *Le droit à indemnité est subordonné à un certain temps de présence dans l'entreprise.* — Aucune règle uniforme n'existe d'ailleurs sur ce point, et les Conventions collectives exigent des durées minima de présence allant de six mois à dix ans. Habituellement l'indemnité est réservée aux salariés qui ont accompli cinq ans de présence dans l'établissement.

4° *Le contrat doit être résolu.* — L'indemnité n'est donc pas due dans les cas où le contrat est suspendu, ou lorsqu'un événement survient qui n'exerce aucune influence sur les obligations des parties, notamment une modification dans la situation juridique de l'employeur : le paiement de l'indemnité incombe dans ce cas au cessionnaire de l'entreprise (Soc., 16 déc. 1943, *Quest. prud.*, 1944.68 ; Soc., 20 juill. 1955, *Bull. civ.*, 1955.4.504). Il en est autrement lorsque le salarié passe au service d'une autre entreprise. Mais certaines Conventions collectives dispensent l'employeur de verser l'indemnité de licenciement, lorsqu'il procure au salarié un emploi équivalent dans une autre entreprise, et que le nouvel employeur s'engage à verser un salaire, au moins égal à celui que percevait le travailleur, et à tenir compte des années passées dans le précédent emploi pour le calcul de l'indemnité de licenciement. Il se produit alors, avec le consentement du travailleur, une mutation de personnel.

5° *La résiliation doit provenir de l'employeur*, mais l'indemnité est due même si la résiliation n'est pas abusive (Soc., 12 déc. 1940, *Quest. prud.*, 1941.335). L'employeur n'est donc tenu d'aucune obligation si la résiliation émane du salarié. Des difficultés peuvent d'ailleurs survenir sur ce point parce qu'il peut être délicat de déterminer quel est l'auteur de la rupture du contrat (par ex. : si l'employeur apporte des modifications aux conditions dans lesquelles le contrat de travail est exécuté). Parfois, aussi, et par son attitude, le salarié a l'habileté de pousser l'employeur à rompre le contrat, afin d'éviter de perdre l'indemnité de licenciement. Il appartient alors aux tribunaux de rechercher quelle est, des deux parties, celle qui porte la responsabilité de la rupture.

L'employeur n'est pas davantage tenu de verser l'indemnité de licenciement lorsque la rupture du contrat de travail résulte de la force majeure. Sans doute, cette notion est-elle entendue, selon les règles générales du droit des obligations de manière restrictive, mais l'employeur est dispensé de de toute obligation s'il rencontre une impossibilité d'exécution absolue et imprévisible. Aucune controverse ne s'élève sur ce point lorsque la force majeure atteint l'entreprise. La question est au contraire plus délicate lorsque l'empêchement réside dans la personne du salarié, pratiquement lorsque le salarié est victime d'une maladie qui provoque la rupture du contrat de travail. Le salarié devrait perdre dans ce cas son droit à indemnité. Mais les Conventions collectives écartent souvent cette règle et la jurisprudence de la Cour de cassation admet que les juges du fond peuvent, sans dénaturer la Convention collective, interpréter en ce sens les Conventions dont la portée serait douteuse (Soc., 30 juin 1949, *Droit social*, 1949.354 ; 4 déc. 1953, *Droit social*, 1954.166 ; Soc., 20 déc. 1956, *Droit social*, 1957.100r.

L'article 29 e L. 1^{er} Code travail pose des règles plus favorables pour les journalistes. L'indemnité de licenciement leur est due, même quand la résiliation provient de leur fait, lorsqu'elle est motivée par l'une des circonstances suivantes : la cession du journal, la cessation de la publication, un changement notable dans le caractère ou l'orientation du journal, si ce changement crée pour le journaliste une situation de nature à porter atteinte à son honneur, à sa réputation, ou d'une manière générale, à ses intérêts moraux.

6° *L'employeur est libéré de son obligation, lorsque la résiliation est motivée par une faute grave du salarié.* — Cette notion de la faute grave est appréciée par les juges du fond, sous le contrôle de la Cour de cassation. La jurisprudence tend à l'assimiler à la faute suffisamment grave, qui prive le salarié de son droit au délai-congé. L'article 29 d L. 1^{er} Code de travail adopte une solution plus nuancée en décidant que l'indemnité de licenciement des journalistes pourra être réduite ou supprimée en cas de faute grave ou de fautes répétées.

11. Le *montant de l'indemnité* dépend de trois éléments : le *salaire*, l'*ancienneté de services*, et l'*importance de l'avantage* consenti par l'employeur par année ou par mois de services.

a) Le *salaire*, qui sert de base au calcul de l'indemnité, doit tenir compte de tous les éléments qui forment la rémunération du travail et notamment des primes et des majorations pour heures supplémentaires. Seules doivent être exclues les indemnités destinées à rembourser les dépenses imposées par l'emploi. Mais une difficulté peut survenir si le salaire a varié depuis l'entrée dans l'entreprise. Doit-on tenir compte du salaire moyen, perçu pendant les années de présence dans l'entreprise, ou du salaire versé lors de la résiliation du contrat ? La première solution serait défavorable au salarié, elle ne permettrait d'allouer que des indemnités insuffisantes, en raison des faibles salaires versés au début de l'emploi et de la hausse ininterrompue des salaires ; elle favoriserait les collaborateurs les plus récents par rapport aux employés anciens. Déjà, pour les journalistes, l'article 29 d, L. 1^{er} du Code de travail prévoit que l'indemnité est calculée en tenant compte des derniers appointements. Cette solution a également été consacrée par la jurisprudence (Soc. 30 nov. 1939. *Gaz. Pal.*, 1940.I.56 Soc. 16 nov. 1945, *Ouest. Prud.*, 1946.210). Il restait à déterminer la notion de « derniers appointements ». L'ancienneté étant généralement calculée en tenant compte des années de présence, ce sont assez naturellement les appointements de la dernière année qui sont pris en considération pour déterminer le montant de l'indemnité. Mais certaines conventions prennent en considération les appointements du dernier trimestre, ou du dernier mois, et parfois même le salaire perçu lors de la résiliation du contrat.

b) La détermination de l'*ancienneté* peut être également délicate, parce que le salarié peut ne pas avoir été occupé dans l'entreprise toujours avec la même qualification professionnelle.

Le salarié pouvait avoir été tout d'abord, occupé dans un emploi qui lui conférait le droit à une indemnité de licenciement, et être passé ultérieurement dans une autre catégorie professionnelle ne comportant pas le droit à cette indemnité. Cette hypothèse est celle du déclassement : les conventions collectives l'ont généralement prévu en décidant que le montant de l'indemnité est déterminé par le salaire perçu à ce moment, l'ancienneté s'arrêtant à cette date.

A l'inverse, par suite de son entrée dans une nouvelle catégorie professionnelle ou de son avancement hiérarchique, le salarié peut accéder à un emploi comportant le paiement de l'indemnité de licenciement. Doit-on tenir compte seulement de la période où ce dernier emploi a été occupé ou de toute la durée de présence dans l'entreprise ? Aucune réponse générale ne peut être donnée à ce problème. Il s'agit en effet d'interpréter la Convention collective, problème qui, dans notre droit, relève des pouvoirs souverains des juges du fond. Aussi la Cour de cassation, pour des conventions collectives différentes, a-t-elle pu approuver deux solutions opposées de cette question (Soc. 4 juin 1943, *Quest. prud.* 1943.233 ; Soc. 16 nov. 1945., *Quest. prud.*, 1946.210).

Le calcul de la durée des services soulève une autre difficulté. Le droit à l'indemnité étant subordonné à une assez longue présence dans l'établissement, il est assez fréquent que l'exécution du contrat de travail ait été suspendue, par exemple par la maladie ou par l'exécution des obligations militaires. La solution du problème est d'autant plus délicate qu'à la diversité des régimes établis par les Conventions collectives et par les usages, peut s'ajouter celle provenant de la cause de suspension du contrat. Ainsi que l'a montré le rapport général sur la stabilité de l'emploi, la suspension du contrat de travail n'est pas nécessairement soumise à un régime uniforme et peut comporter des degrés : toutes les causes de suspension peuvent ne pas comporter les mêmes effets en ce qui concerne l'indemnité d'ancienneté. L'article 7 de l'ordonnance du 1^{er} mai 1945 a décidé que les *démobilisés, prisonniers et déportés*, victimes de la guerre de 1939, « doivent être considérés comme faisant partie des entreprises pendant tout le temps qui s'est écoulé entre leur départ et la date de leur réintégration, chaque fois qu'un statut particulier ou une Convention collective de travail leur confère des *avantages fondés sur la durée du service* ». Il n'est pas douteux que, pour ces salariés, le temps correspondant à l'absence de l'entreprise doit être pris en considération pour déterminer l'ancienneté. A l'inverse, on concevrait mal comment une période de grève entrerait en ligne de compte pour le calcul de l'ancienneté. Interrompant le travail par un acte libre de sa volonté, le salarié prive l'entreprise de sa collaboration, mais se prive aussi lui-même de tous les droits attachés au contrat de travail. Entre ces deux situations, d'autres hypothèses peuvent faire plus de difficultés, par exemple au cas de maladie, ou lorsque le salarié est réembauché en vertu d'un nouveau contrat, après avoir été licencié. Certaines conventions collectives excluent en ce cas la période de la maladie ou refusent, en cas de réintégration, de tenir compte du temps de présence accompli sous l'empire du contrat primitif.

Mais une tendance s'affirme certainement, elle considère que le droit à l'indemnité doit être rattaché à la permanence du rapport contractuel et non à l'exécution effective du travail : elle est la contre partie de la fidélité du salarié à l'entreprise. Cette solution est consacrée par certaines Conventions collectives, et parfois par la jurisprudence.

c) Les *avantages* attachés à l'ancienneté sont très variables. Pour les ouvriers, l'indemnité de licenciement est généralement calculée sur la base d'un certain nombre d'heures par année de présence, et pour les employés sur celle d'un certain pourcentage du salaire mensuel par année de présence. Parfois un barème progressif est institué, le montant de l'indemnité s'élevant plus que proportionnellement à la durée de l'ancienneté. Dans quelques conventions, l'indemnité est d'un montant forfaitaire pour un temps d'ancienneté déterminé.

12. Envisagée dans son régime juridique, l'indemnité de licenciement se distingue nettement des autres indemnités dues au cas de rupture fautive du contrat de travail. A la différence de l'indemnité de rupture du contrat de travail, elle ne suppose pas une faute commise par l'employeur et n'est pas calculée selon les règles prévues pour cette indemnité ; elle dépend seulement de l'ancienneté dans l'entreprise. Elle ne diffère pas moins de l'indemnité de brusque rupture. Tandis que l'indemnité pour inobservation du délai de préavis peut être réciproque, l'indemnité de licenciement n'existe qu'en faveur du salarié. D'autre part, l'indemnité de préavis suppose la violation de l'obligation de respecter le délai de préavis, tandis que l'indemnité de licenciement est de même si le délai congé a été observé. Aussi se cumule-t-elle avec les autres indemnités dont le salarié peut être créancier (Soc., 12 déc. 1940, D.A., 1941.J.42 ; Soc. 18 oct. 1951, *Bull. civ.*, 1951.3.477).

Il est plus délicat de déterminer si l'indemnité de licenciement se cumule avec un régime de retraites quand le licenciement intervient alors que le salarié a atteint l'âge de la retraite. Les deux avantages ne sont pas insusceptibles de cumul, parce qu'ils répondent à des préoccupations sensiblement différentes : l'indemnité de licenciement récompense le salarié de son attachement à l'entreprise et le dédommage de la perte de l'emploi : elle peut être due à un salarié bien avant l'âge de la retraite. La retraite est versée à un salarié qui a acquis le droit à un repos et qui ne peut qu'espérer difficilement occuper un nouvel emploi, et un salarié peut avoir droit à une retraite alors qu'il a été occupé par diverses entreprises sans avoir, dans aucune d'elles, une ancienneté suffisante pour avoir droit à une indemnité de licenciement. Le cumul de l'indemnité d'ancienneté et du droit à la retraite a été admis en principe par la jurisprudence (Soc. 27 janv. 1956, *Droit social*, 1956, 226 et 291). Il n'en reste pas moins que les deux prestations ont certains traits communs, parce qu'elles supposent toutes deux une certaine durée de service et qu'elles assurent au salarié des moyens d'existence. A l'origine, l'indemnité de licenciement avait souvent été créée en faveur de salariés qui ne bénéficiaient pas d'un régime de retraites

en raison de l'ancien plafond d'assujettissement. L'évolution du régime de l'assurance vieillesse, la conclusion de la convention collective de retraites des cadres, l'extension du régime de retraites en faveur du personnel subalterne, la création de régimes de retraites dans certaines entreprises rend moins nécessaire l'octroi de l'indemnité du licenciement en faveur du bénéficiaire d'une pension de retraite. Des conventions collectives, telle que celle des banques, distinguent avec soin l'hypothèse du licenciement pour insuffisance professionnelle ou suppression d'emploi et celle de la cessation de travail par mise à la retraite : l'indemnité d'ancienneté n'est versée qu'au cas de licenciement proprement dit (Soc., 27 janv. 1951, *Bull. civ.*, 1951.3.50 ; Soc. 5 janv. 1956, *Droit social*, 1956.164). Il en est d'autres qui prévoient un régime de transition entre 60 et 65 ans, âge auquel notre droit accorde au salarié une pension de vieillesse : le montant de l'indemnité (alors qualifiée d'*indemnité de dégage ment*) diminue progressivement jusqu'à extinction à l'âge de 65 ans. L'indemnité de licenciement assure au salarié la stabilité de son emploi, ou une indemnité compensatrice de la perte de l'emploi jusqu'à ce que l'ouverture des droits à la retraite assure à l'intéressé de nouveaux moyens d'existence.

13. Après avoir distingué l'indemnité de licenciement de créances voisines, comment en caractériser la nature juridique ?

Deux conceptions ont jusqu'à présent été défendues. La première rattache l'indemnité au droit de la responsabilité, en y voyant *un mode de réparation d'un dommage* : l'indemnité compenserait la perte de l'emploi, du salaire, des avantages qui résultaient de l'ancienneté dans l'entreprise. La seconde analyse l'indemnité en un *complément du salaire*. La rémunération du travail ne comprendrait pas seulement les salaires, remis périodiquement au salarié pour son entretien et celui de sa famille ; une autre partie permet au salarié de subvenir à des besoins futurs. L'indemnité constituerait un salaire différé.

La Cour de cassation hésite entre ces deux conceptions. Elle a nettement considéré à l'origine que l'indemnité constitue un complément de salaires. Selon la formule même de ses arrêts, « l'indemnité de licenciement, allouée cumulativement avec le salaire, constitue un complément de salaire en rémunération d'un travail accompli dans le passé ; elle constitue un accessoire du salaire principal ». Tout se passe comme si l'employeur, au lieu de verser au travailleur un salaire supérieur, pour tenir compte de son ancienneté dans l'entreprise, réservait une partie de la rémunération du travail pour le lui verser lors du départ de l'entreprise, s'il met fin, par son fait, aux relations du travail ». La jurisprudence en a déduit que l'indemnité de licenciement est soumise aux mêmes règles de prescription que les salaires (Soc. 19 juil. 1945, *Gaz. Pal.*, 1945.2.126.). Ce n'est pas à dire cependant que l'indemnité de licenciement soit soumise à toutes les règles applicables à la créance de salaires. Le droit fiscal considère l'indemnité de licenciement comme un capital, à la différence du salaire qui est un revenu (C.E. 26 nov. 1945, *Gaz. Pal.*, 1946.1.66, 20 févr. 1957, D.H. 1957, 435).

Aussi ne l'assujettit-il pas aux impôts sur les revenus. D'autre part, la jurisprudence considérant les sûretés comme de droit étroit refuse de les étendre aux créances qui n'ont pas été formellement déclarées privilégiées par la loi. Le privilège qui garantit le paiement des salaires ne peut donc être étendu à l'indemnité de licenciement (Paris, 28 oct. 1941, *Gaz. Pal.*, 1941.2.476). Il paraît devoir en être de même pour les règles relatives à l'insaisissabilité et à l'incessibilité des salaires, qui sont déterminées par référence au salaire principal perçu par le salarié. Aucune de ces solutions ne contredit d'ailleurs le fondement donné à l'indemnité de licenciement. La première s'explique facilement par l'autonomie du droit fiscal, et les deux dernières par l'impossibilité d'étendre un texte légal au-delà de la portée que le législateur lui a donnée.

14. La jurisprudence ne s'orienterait-elle pas pourtant dans une autre voie ? Un récent arrêt de la Cour de cassation a au moins permis de poser cette question. Des accords collectifs conclus en 1947 et 1949 contenaient des clauses relatives à l'indemnité de licenciement, alors que la loi du 23 décembre 1946 sur les conventions collectives du travail, alors applicables, interdisait aux organisations syndicales de convenir de toute clause relative aux salaires, et sanctionnait cette interdiction par la nullité de la clause. Les juges du fond en ayant néanmoins admis la validité, la Cour de cassation a rejeté le pourvoi formé contre leur décision « de tels accords ayant pu valablement stipuler l'octroi d'une indemnité de licenciement qui, acquise aux salariés *par le fait et à l'instant de la rupture du louage de services, n'est pas la contre-partie du travail et n'est donc pas un élément du salaire au sens de l'article 10 de la loi du 23 décembre 1946* (Soc. 9 mars 1957, *Droit social*, 1957, 278, avec les conclusions de M. l'Avocat général Blanchet). Il n'est pas certain que cet arrêt manifeste un complet revirement de la jurisprudence. Les circonstances de la cause étaient en effet très particulières. Les tribunaux ont pu penser que le paiement éventuel, et dans l'avenir, d'une indemnité de licenciement ne présentait pas les mêmes dangers qu'une augmentation immédiate de salaires, interdite dans le cadre d'une politique d'économie dirigée. La Cour de cassation n'a-t-elle pas voulu minimiser la portée de l'arrêt en décidant que « l'indemnité de licenciement n'était pas un élément de salaire *au sens de l'article 10 de la loi du 23 décembre 1946* ». Un courant doctrinal a cependant défendu le rattachement de l'indemnité de licenciement au droit de la responsabilité. Il observe que la résiliation du contrat déclenche, au détriment du travailleur, la réalisation d'un risque dont l'entreprise supporte la responsabilité objective. On ajoute d'ailleurs que le régime de l'indemnité s'accorde mal avec la notion d'un salaire différé. Le salarié a le droit d'exiger le paiement de ses salaires, même au cas de faute grave, et même s'il résilie le contrat de travail. On observe d'autre part que la conception de l'indemnité de licenciement, **salaire différé**, devrait conduire à calculer l'indemnité sur la base des salaires moyens perçus dans le passé et non sur le dernier salaire de l'intéressé. Enfin les périodes de suspension du contrat de travail sont de plus en plus

fréquemment prises en considération pour déterminer le montant de l'indemnité ; comment concilier cette solution avec la règle que la suspension du contrat de travail ne comporte pas le paiement d'un salaire ?

Aucun de ces arguments ne peut être considéré comme décisif. Les conventions collectives ou les usages peuvent permettre de tenir compte des périodes de suspension du contrat, de même qu'elles imposent parfois à l'employeur le paiement d'un salaire bien qu'aucun travail n'ait été fourni. Quant aux autres particularités de l'indemnité, elles s'expliquent par la volonté des parties, qui sont libres de modeler à leur guise le régime de l'indemnité. Plutôt qu'aux principes d'une responsabilité pour risque, il serait en tout cas préférable de faire appel à la notion d'une garantie conventionnelle, accordée par l'employeur au cas de perte de l'emploi, qui devrait être rapprochée de la garantie du salaire au cas de suspension du contrat de travail.

15. L'indemnité de licenciement, qui représente une technique intéressante, n'apporte cependant qu'une solution limitée au problème d'une nécessaire protection en cas de perte de l'emploi. Elle ne présente pas en effet le caractère d'une mesure générale. Elle suppose une longue ancienneté dans l'entreprise. Son montant (surtout en ce qui concerne les ouvriers) n'assure pas aux travailleurs des moyens durables d'existence. Enfin, faisant supporter à l'entreprise, sans aucune dispersion, la charge de l'indemnisation, elle pourrait devenir d'un poids financier excessif dans des périodes graves de crise économique : il est significatif que certaines clauses des conventions relatives à l'indemnité prévoient des dispositions restrictives au cas de fermeture d'un établissement. L'autorité publique a dû intervenir pour organiser une assistance au profit des travailleurs sans emploi par le versement d'allocations de chômage.

CHAPITRE II

L'ASSISTANCE AUX TRAVAILLEURS SANS EMPLOIS

16. Le système français de sécurité sociale, qui est pourtant l'un des plus complets parmi ceux existant à l'époque actuelle, ne comprend pas d'assurance chômage. Seule a été prévue, d'une manière générale, l'attribution aux travailleurs sans emplois d'allocations de chômage. Il n'existe donc en leur faveur qu'un système d'assistance. L'effort de notre système de sécurité sociale s'est porté sur la politique des prestations familiales, sur l'assurance maladie et sur les accidents du travail (en s'inquiétant particulièrement de la prévention de l'accident et de la réintégration de la victime dans la vie professionnelle) plutôt que sur le chômage dont la portée est limitée dans l'économie française (*supra*, n° 3).

L'aide apportée aux chômeurs présente cependant une originalité marquée dans le droit de l'assistance, ou, selon la terminologie moderne, de l'aide

sociale. En effet, en partie sous l'influence de la tradition, mais aussi de la situation particulière des travailleurs sans emplois, ni l'organisation financière, ni l'organisation administrative, pas plus que le contentieux de l'indemnisation du chômage, n'obéissent aux règles générales sur l'aide sociale, et les textes qui la concernent n'ont pas été insérés dans le Code de la famille et de l'aide sociale.

SECTION I

LES CADRES DE L'INDEMNISATION DU CHOMAGE

17. L'organisation administrative de l'assistance aux chômeurs a subi l'influence d'une évolution qui sera ultérieurement décrite (n° 18), et qui concerne le financement des allocations de chômage. Le sens de cette évolution a consisté à substituer une aide de l'Etat aux anciennes subventions accordées aux départements et aux communes pour secourir les chômeurs. Cette modification a été faite pendant la période de l'armistice par la loi du 11 octobre 1940. Parallèlement, l'organisation administrative qui relevait des collectivités locales a pris un caractère étatique. La loi du 11 octobre 1940 en a fait des services d'Etat et les a fusionnés avec les services du placement pour constituer ce que l'on appelait alors les Offices du travail. Ces Offices ont été conservés après la Libération sous la dénomination nouvelle de *services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre*. Ainsi un même service reçoit les chômeurs, leur apporte une aide matérielle, et s'efforce de leur procurer un emploi (Ord., 3 août 1944, Décr., 20 avril 1948). Au sein des directions départementales du travail a été créé un *service départemental de la main-d'œuvre* qui a reçu compétence pour toutes les questions intéressant les travailleurs sans emplois. Chaque direction départementale relève directement du ministère du Travail. Le chef du service départemental, placé sous l'autorité du directeur départemental du travail, a la responsabilité du service du chômage. D'après le décret du 12 mars 1951, c'est lui qui statue sur l'admission des travailleurs sans emplois au bénéfice des allocations de chômage, de même que c'est sous son autorité que s'effectuent les contrôles auxquels donne lieu la situation des chômeurs. Ce sont enfin les services de la main-d'œuvre qui établissent les états de paiement des chômeurs.

Les communes ont cependant gardé quelques prérogatives dans le domaine du chômage.

1° Pour des raisons de commodité pratique, et afin de faciliter aux chômeurs la perception des allocations, le paiement des allocations de chômage total est fait, par le comptable de la commune de la résidence du chômeur (art. 15, Décr., 12 mars 1951).

2° Afin de faciliter les contrôles sur la situation des chômeurs, les communes peuvent être appelées à participer à cette surveillance ; notamment en ce qui concerne le pointage périodique des bénéficiaires d'allocations (art. 9, Décr., 12 mars 1951).

3° Chaque direction départementale du travail comporte un certain nombre de sections locales dans les principaux centres du département. Dans les localités où il n'existe pas de service de chômage, parce que le nombre des travailleurs sans emplois ne justifie pas la création de ce service, les chômeurs peuvent être pris en charge par une section départementale ou interdépartementale du Fonds national de chômage. Les dossiers sont reçus par le maire qui propose au directeur du service l'admission au bénéfice des allocations de chômage. Cette réforme, qui date de 1954, a permis de remédier à un inconvénient de notre ancienne réglementation qui négligeait le chômage survenu dans de petites localités rurales. La situation des chômeurs est cependant alors moins favorable sur certains points en raison de l'éloignement des services de la main-d'œuvre, des difficultés de contrôle, et des abus auxquels peut alors donner lieu le paiement des allocations.

Sous ces réserves, la structure des services de chômage est simple : c'est celle d'une administration d'Etat.

18. La même simplicité se retrouve dans l'organisation financière. Le financement des *allocations de chômage* est essentiellement assuré par l'Etat. Il incombe à un chapitre du budget du ministère du Travail, intitulé *Fonds national de chômage*. Les communes supportent pourtant une faible part des dépenses d'assistance. L'article 10 de la loi du 11 octobre 1940 (maintenu en vigueur par le décret du 27 avril 1946) décide que la participation des communes est fixée par le préfet. Elle ne peut être inférieure à 5 % des dépenses globales, ni excéder 20 %. En fait, elle dépasse rarement 10 %.

Quant aux *dépenses administratives* du service départemental de chômage (fonctionnant pour les petites communes ne comportant pas de service de chômage), elles sont supportées à concurrence de 80 % par l'Etat et de 20 % par les communes.

19. Il faut enfin signaler brièvement la manière dont sont réglées les contestations relatives au chômage. Au cas de chômage total, les réclamations des intéressés sont soumises pour avis, par le chef du service départemental de la main-d'œuvre, à une Commission départementale, présidée par le préfet, et composée au maximum de trois employeurs et de trois salariés, choisis par le préfet sur une liste présentée dans chaque département par les organisations représentatives dans les professions les plus atteintes par le chômage. Mais cette commission n'a que des fonctions consultatives et la décision est finalement prise par le chef du service départemental de la main-d'œuvre. Le contentieux est purement administratif. Il s'ouvre en première instance, devant les tribunaux administratifs.

La situation est sensiblement différente au cas de chômage partiel. Le chef d'entreprise étant associé à la procédure d'indemnisation, une distinction est nécessaire. Si le différend survient entre l'employeur et le chef d'entreprise, il relève des juges du contrat de travail, tribunal d'instance ou conseil de prud'hommes). S'il oppose le salarié et le service de la main-d'œuvre, il obéit aux mêmes règles que le contentieux du chômage total.

SECTION II

LE DOMAINE DE L'INDEMNISATION DU CHOMAGE

20. Les dispositions relatives à l'assistance aux chômeurs concernent, d'une part, les *travailleurs*, susceptibles de bénéficier de cette assistance, et en second lieu, les *conditions* exigées pour l'indemnisation.

L'*indemnisation du chômage* est en principe réservée aux travailleurs *salariés*, quelle que soit la nature de leur activité professionnelle. La constatation du chômage est en effet trop difficile pour des personnes exerçant une activité de travailleur indépendant. Il existe cependant déjà dans notre droit une tendance à étendre à des travailleurs intellectuels le bénéfice des allocations de chômage. Ces allocations pouvant être versées aux jeunes gens, âgés de *dix-sept ans* au moins, *titulaires de certains diplômes* (diplôme de licence ou diplôme reconnu équivalent par le ministère de l'Education nationale, diplôme de sortie d'une école technique ou d'une école professionnelle reconnue par le ministère de l'Education nationale ou de l'Agriculture), *qui ont terminé leurs études depuis moins d'un an*, et qui ont été *inscrits plus de six mois* dans un service de la main-d'œuvre sans qu'il ait été possible de leur procurer un emploi (art. 2, Décr., 12 mars 1951). D'autres dispositions concernent les artistes non salariés, les gens de lettres, et les auteurs et compositeurs de musique, sous des conditions très restrictives que détermine l'article 24 du décret du 12 mars 1951.

Les travailleurs étrangers sont admis au bénéfice des allocations de chômage dans les mêmes conditions que les travailleurs français, tant qu'ils sont titulaires d'une carte de travail en cours de validité. Le ministre du Travail a d'ailleurs décidé, par une simple lettre ministérielle des mesures de bienveillance pour les travailleurs étrangers qui, sans être l'objet de mesures de licenciement, ne pourraient obtenir le renouvellement de leur carte de travail en raison de la situation de l'emploi (Lettre MO/98/53 du 13 nov. 1953).

21. Des *conditions* sont mises au versement des allocations de chômage. Une distinction doit être faite entre le *chômage total* et le *chômage partiel*.

En ce qui concerne le *chômage total*, un premier ordre de conditions concerne *l'exercice d'une activité professionnelle*.

a) Le chômage total suppose que le *salarié a perdu son emploi* et qu'il est libre de tout engagement : le contrat doit donc avoir été résilié. Cependant la notion de chômage total a été étendue à un cas de suspension du contrat de travail. Il en est ainsi quand une entreprise a cessé son activité depuis plus de deux périodes de quatorze jours sans pourtant licencier son personnel. Mais les salariés dont le contrat de travail a été résilié n'ont pas toujours droit aux allocations de chômage. Il en est ainsi lorsque ils ont perdu leur emploi par *leur propre faute* ou lorsqu'ils l'ont quitté *volontairement* sans motif légitime (art. 5-5°, Décr., 12 mars 1951). D'autre part, une disposition restrictive exclut de l'indemnisation les travailleurs dont le chômage est provoqué par un différend collectif de travail. Cette règle traditionnelle

traduit la neutralité des services de l'emploi dans les conflits entre employeur et salariés. C'est ainsi que des indemnités de chômage ne peuvent être versées aux travailleurs en grève. Sinon, l'Etat apporterait un appui aux salariés en conflit avec leur employeur et permettrait la prolongation de la grève. Mais un décret du 16 avril 1957 a modifié cette règle dans l'hypothèse du lock-out. Si les salariés sont victimes d'un lock-out de plus de trois jours, le ministre du Travail peut autoriser le versement des allocations de chômage. Cette disposition manifeste l'hostilité du droit moderne à l'égard du lock-out. Mais elle a soulevé les vives protestations des chefs d'entreprises, parce qu'elle tend à priver le lock-out de toute efficacité. Le ministère du Travail paraît vouloir faire preuve d'une très grande réserve dans l'application de ce texte.

Notre droit exclut également de l'indemnisation du chômage les *chômeurs saisonniers* et refuse de faire une distinction entre les travailleurs de l'industrie et les travailleurs agricoles. En effet, le chômage saisonnier est généralement d'assez courte durée, et il peut être prévu : il présente une moindre gravité sociale. Notre droit considère que le salarié pourra assurer sa subsistance, soit en s'engageant dans une autre activité, soit avec les économies qu'il aura pu faire en prévision de la suspension du travail. Cette raison explique le tempérament apporté à la règle de la non-indemnisation du chômage saisonnier. Ce chômage peut être indemnisé lorsqu'il présente un caractère exceptionnel à l'époque de l'année à laquelle il se produit. Les intéressés doivent alors prouver qu'au cours d'une des deux années précédentes ils occupaient à la même époque, et pendant la même période, un emploi salarié dont ils tiraient un salaire régulier.

b) En second lieu, les salariés doivent être *habituellement occupés par un employeur* (art. 2, Décr., 12 mars 1951), afin d'exclure des personnes qui profiteraient frauduleusement de l'assistance aux chômeurs. Mais la notion d'*emploi habituel* est entendue de manière large. Elle comprend les travailleurs à domicile et les travailleurs intermittents, à la condition qu'ils aient été occupés pendant un nombre d'heures suffisant. En effet, afin d'éviter le recours frauduleux à l'aide aux chômeurs, l'indemnisation du chômage est réservée aux personnes qui ont accompli au moins 150 jours de travail, au cours des douze mois qui précèdent leur inscription comme demandeurs d'emploi, ou 1.000 heures, s'il s'agit de travailleurs intermittents. Cette condition n'est naturellement pas exigée des jeunes gens titulaires de certains diplômes qui peuvent exceptionnellement être admis au bénéfice des allocations de chômage.

c) En troisième lieu, le chômeur doit se trouver dans *l'impossibilité de trouver un emploi, bien qu'il ait la capacité et la volonté de travailler*. Pratiquement cette règle exclut de l'aide aux chômeurs les bénéficiaires de l'aide sociale aux infirmes, les titulaires d'une pension d'invalidité et les chômeurs déclarés inaptes à l'exercice de tout emploi par les médecins du service de la main d'œuvre. Des conflits peuvent d'ailleurs survenir sur ce point, du fait que l'organisation administrative de l'aide aux chômeurs est distincte de celle des organismes de sécurité sociale. Ils peuvent résulter

d'une différence entre l'appréciation des médecins du service de la main d'œuvre (qui considèrent le chômeur inapte au travail) et celle du médecin-conseil de la caisse de sécurité sociale (qui refuse de considérer le travailleur comme un invalide). Des circulaires du ministère du Travail se sont efforcées de les résoudre. Les médecins des deux services doivent se réunir pour examiner la situation du travailleur. Si un accord se révèle impossible, le service de la main-d'œuvre met l'assuré dans l'obligation de saisir la commission du contentieux de la sécurité sociale, sous peine de voir cesser le service des allocations de chômage.

d) Enfin les travailleurs doivent *retirer de leur occupation une rémunération régulière* (et non une rémunération d'appoint) : on considère comme salaire d'appoint toute rémunération inférieure à la moitié du salaire minimum interprofessionnel garanti.

22. La seconde condition prévue pour l'indemnisation est que le *chômeur n'ait pas déjà dépassé l'âge de 65 ans*. Cet âge détermine en effet l'ouverture des droits aux prestations de vieillesse. L'intéressé est alors pris en charge par les organismes de sécurité sociale. La même préoccupation conduit à exclure de l'indemnisation du chômage les personnes qui ont quitté leur emploi pour raison de mise à la retraite. Cependant, si ces personnes ont occupé un nouvel emploi salarié pendant six mois au moins, elles peuvent, si elles sont licenciées, et n'ont pas dépassé l'âge de soixante-cinq ans, être admises au bénéfice de l'aide aux travailleurs sans emploi, sous réserve de dispositions contenues dans l'article 22 du décret du 12 mars 1951.

23. Une troisième condition concerne la *résidence*. Les chômeurs doivent justifier d'une résidence de trois mois dans la commune. La durée de la résidence est même portée à un an, si l'intéressé réside dans une des communes du département de la Seine ou de la Seine et Oise assimilés à Paris. L'allongement du délai s'explique par le désir de ne pas inciter des chômeurs à se fixer comme demandeurs d'emploi dans une région industrielle qui est particulièrement exposée au chômage. Le décret du 5 mars 1959 a cependant décidé que les chômeurs peuvent être admis au bénéfice des allocations, même s'ils ne répondent pas à la condition de résidence, s'ils ont été amenés à transférer leur résidence du fait d'une opération de conversion ou de décentralisation d'une entreprise industrielle ou commerciale.

24. La dernière condition concerne l'*insuffisance des ressources de l'intéressé*. C'est par là que l'indemnisation du chômage se rattache à la politique de l'assistance. L'allocation de chômage, jointe aux ressources du chômeur, de son conjoint, de ses ascendants et descendants vivant sous son toit, ne peut dépasser des maxima, qui sont établis d'après les charges du ménage. Les barèmes sont fixés dans chaque département par les préfets (art. 22 Décr. 21 mars 1951).

25. Le second ordre de dispositions intéressant l'indemnisation du chômage concerne le *chômage partiel*. Le chômage partiel diffère du chômage

total, en ce que les relations du travail sont maintenues entre l'employeur et le salarié. Mais les travailleurs subissent une perte de salaire, en raison soit de la fermeture temporaire de l'établissement, soit par suite de la réduction de l'horaire du travail habituellement pratiqué dans l'établissement, et qui devient inférieur à la durée légale du travail (actuellement fixée à quarante heures par semaine).

Les conditions d'indemnisation du chômage partiel diffèrent de celles prévues pour le chômage complet. Sur certains points, notre droit se montre plus libéral : il n'impose aucune condition d'âge, de résidence, de durée d'exercice de la profession, parce qu'il s'agit d'une indemnisation assez brève. Mais à l'inverse, des conditions particulières sont mises à l'indemnisation du chômage partiel.

1° Il en est ainsi tout d'abord en ce qui concerne les *activités pour lesquelles ce régime d'indemnisation est établi*. Des arrêtés ministériels fixent les branches d'activité dans lesquelles le chômage partiel est indemnisé ainsi que le contingent d'heures indemnisables. Il s'agit essentiellement d'activités industrielles, mais il est arrivé que l'indemnisation soit accordée pour certaines professions agricoles. La liste des professions où le chômage partiel est indemnisé a été établie par un arrêté du 20 janvier 1953, modifié par celui du 25 avril 1953. Le contingent d'heures indemnisables varie selon les branches d'activités de 80 à 320 heures par an.

2° En second lieu, des conditions intéressent le *personnel de l'établissement*. Le chômage doit atteindre un établissement comprenant au minimum cinq salariés et affecter au moins 20% du personnel. Il s'agit donc d'une forme collective de chômage. Ces dispositions sont cependant, à l'heure actuelle, suspendues par un décret du 21 décembre 1956.

3° En troisième lieu, un plafond de ressources est institué. Le total formé par le salaire perçu pour les heures de travail et les indemnités de chômage partiel ne doit pas dépasser, pour une période de quatorze jours, un maximum fixé à 80 fois le salaire horaire minimum interprofessionnel. Ce chiffre est majoré de 20% pour les chefs de famille ayant au moins une personne à charge.

SECTION III

LES RÈGLES D'INDEMNISATION DU CHOMAGE

26. Les règles sur l'indemnisation du chômage conduisent encore à une distinction entre le *chômage complet* et le *chômage partiel*.

Dans l'hypothèse du chômage complet, la demande doit être directement adressée au service de la main-d'œuvre. S'il n'en existe pas, mais quand la commune a adhéré au service départemental du chômage, la demande est adressée au maire de la commune qui la transmet à ce service. Notre droit a prévu l'institution d'un *délai de carence*, de trois jours, à compter de la demande. Ce délai donne au service de la main-d'œuvre la possibilité

de procurer au chômeur un nouvel emploi, et l'on voit sur ce point l'utilité d'avoir unifié les services chargés d'indemniser le chômage et ceux chargés du placement du travailleur. Mais le délai obéit à un régime particulier. Si le chômeur ainsi replacé perd à nouveau involontairement son emploi dans les trois mois, l'observation du délai de carence n'est pas imputée.

Quant au taux des allocations de chômage, avant la loi du 11 octobre 1940, il était fixé par les institutions de chômage, la loi se contentant d'en déterminer le minimum. Il est aujourd'hui fixé par décret. L'indemnisation du chômage comprend une allocation principale et des allocations complémentaires. Le taux des allocations, successivement majoré, est actuellement de 350 à 380 francs par jour selon les localités (Décr. 4 sept. 1958). Quant aux majorations complémentaires, elles sont versées aux chômeurs, soit pour le conjoint qui est en chômage ou qui n'exerce pas d'activité rémunératrice, soit pour l'ascendant remplaçant le conjoint ou foyer si cette personne est à charge, soit enfin pour les descendants sous des conditions assez strictes, et qui supposent notamment que le descendant soit âgé de moins de 21 ans et qu'il ne travaille pas ou soit dans l'impossibilité de travailler. Cette majoration est actuellement d'un montant de 150 à 165 francs par jour selon les localités.

27. Les règles relatives à la détermination des allocations de chômage peuvent cependant se trouver parfois modifiées.

1° *Notre droit ne limite pas rigoureusement dans le temps la durée de l'aide aux chômeurs.* — Mais les allocations ou majorations sont réduites de 10% après un an et une nouvelle réduction de 10% intervient chaque année. Un régime plus libéral est cependant institué en faveur des chômeurs âgés de plus de 55 ans, parce qu'ils ont plus de difficultés à trouver un emploi. D'autre part, le ministre du Travail peut suspendre l'application de ces dispositions.

Cette réglementation comporte cependant certains tempéraments motivés par l'état du marché du travail. Si les services de main-d'œuvre reçoivent d'une façon constante des offres d'emploi dans une commune ou une région pour une profession déterminée, un arrêté du ministre du travail peut, pour cette profession et cette région, limiter la durée du versement des allocations de chômage. A l'inverse, l'abattement de 10% peut être suspendu lorsque, pour une profession et dans une région déterminée, la situation de l'emploi ne permet pas de parvenir à un reclassement rapide de la main-d'œuvre.

2° *Le montant des allocations de chômage est limité* en relation avec le salaire antérieur. Le montant des allocations accordées à un chômeur ne peut dépasser les deux tiers du salaire antérieur (augmenté éventuellement des deux tiers des salaires perçus antérieurement par les membres du ménage en chômage pour lesquels il perçoit une majoration). Notre droit a cependant voulu encourager l'inscription aux caisses d'assurances chômage. Dans ce cas, le total des allocations et des indemnités versées par la caisse peut atteindre les quatre cinquièmes du salaire.

3° *Les allocations de chômage ne peuvent se cumuler avec un certain nombre de ressources dont le chômeur peut disposer.* — L'allocation aux vieux travailleurs salariés, certaines pensions d'invalidité, l'assistance aux infirmes vieillards et incurables, les indemnités de congés payés et les indemnités de préavis ou, d'une manière générale, avec toute somme ayant le caractère d'une indemnité compensatrice d'une perte de salaires. Il a donc été nécessaire de savoir si l'indemnité compensatrice de salaire, ou à un capital versé en réparation d'un dommage causé. Le ministère du Travail a adopté une solution nuancée, et qui peut ne pas être considérée comme entièrement logique. S'inspirant de la jurisprudence fiscale, une circulaire M.O. 31154 du 29 avril 1954 a estimé que l'indemnité doit être traitée comme un capital. Seuls ses revenus peuvent être pris en considération pour le paiement de l'allocation de chômage : l'indemnité est assimilée à un capital produisant un intérêt de 3,25 %. Mais si cette indemnité est payée sous la forme de mensualités égales au salaire antérieurement perçu, elle est assimilée à l'indemnité de délai-congé, et les allocations de chômage ne peuvent être versées qu'à l'expiration de la période indemnisée.

L'article 22 du décret du 12 mars 1951 prévoit que certains moyens d'existence du chômeur n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des ressources ou ne sont pris en considération que pour moitié de leur montant. La disposition la plus importante concerne les prestations familiales, qu'il est ainsi possible de cumuler avec les allocations de chômage. Mais les descendants n'ouvrent pas en ce cas droit à l'allocation complémentaire pour personnes à charge.

28. Quant au service des allocations, il est soumis aux règles suivantes.

1° *Un contrôle sur la situation du chômeur est organisé par le service de la main-d'œuvre.* — Le bénéficiaire des allocations doit se prêter aux vérifications qui sont faites au sujet de son manque de travail ou de ses ressources. Il est astreint à recevoir la visite de contrôleurs à domicile et à se rendre aux convocations du service de la main-d'œuvre. Le contrôle de la situation du chômeur revêt essentiellement deux formes : le pointage de cartes de chômage (qui doivent être présentées à date fixe par les intéressés au service de la main-d'œuvre), et des enquêtes sur les cas individuels douteux. Les dossiers des chômeurs, secourus d'une façon ininterrompue depuis plus d'un an, doivent être examinés dans le délai d'un mois par le chef du service départemental de la main-d'œuvre ; un nouvel examen est ensuite opéré tous les six mois. Le service de la main-d'œuvre peut orienter ces chômeurs vers un centre de formation professionnelle ou prendre la décision de les radier de la liste des travailleurs sans emplois en raison de leur inaptitude à tout travail salarié.

2° *Le versement des allocations est subordonné à la condition que le chômeur ne se livre pas habituellement à la boisson.* — Mais si le chômeur a des

1. L'emploi offert doit ressortir soit à la spécialité du demandeur d'emploi, soit à toute autre activité professionnelle compatible avec sa formation antérieure. L'emploi doit être rémunéré au taux du salaire fixé pour la profession et la région.

charges de famille, les majorations qui lui sont dues à ce titre peuvent être maintenues : elles sont payées directement au conjoint ou à la personne qui a la charge des enfants.

3° *Le bénéficiaire des allocations est radié de la liste des chômeurs s'il refuse sans motif valable, un emploi offert par le service de la main-d'œuvre, ou s'il refuse de répondre aux convocations de ce service (sauf excuse reconnue valable), ou de fréquenter les cours de formation professionnelle vers lesquels il est dirigé, et qui peuvent lui permettre de retrouver un emploi dans une autre activité. Une autre cause d'exclusion est prévue pour ceux qui ont touché indûment des allocations ou fait sciemment des déclarations inexactes ou présenté des attestations mensongères. Dans ce cas, les secours indûment touchés doivent être restitués, et l'intéressé s'expose à des peines correctionnelles.*

4° *Les allocations de chômage présentent un caractère subsidiaire, et les chômeurs secourus doivent faire connaître au service de la main-d'œuvre les occupations professionnelles rémunérées qui pourraient leur être procurées. Le chef du service de la main-d'œuvre apprécie si l'intéressé doit ou non être encore maintenu sur la liste des chômeurs secourus.*

5° La loi du 11 octobre 1940 prévoit dans son article 7 que le travailleur bénéficiaire des allocations de chômage peut être obligé de fournir un travail en contre-partie de l'aide qui lui est apportée. Si ce travail dépasse deux heures par jour, il est rémunéré sur la base de la moitié du salaire moyen départemental applicable dans la résidence du travailleur.

29. Le régime de l'indemnisation du *chômage partiel* diffère sensiblement de celui du chômage total parce qu'il fait une large place au chef d'entreprise.

Le versement des allocations de chômage partiel est subordonné à l'autorisation préalable du directeur départemental du travail. Cette autorisation peut être donnée par lui dans tous les cas où la réduction d'horaires est due au manque de matières premières, de combustibles, au manque généralisé de débouchés ou à un sinistre, dans la limite de 320 heures par années. Dans le cas où le chômage partiel est dû à d'autres causes, le versement des allocations est subordonné à l'agrément du ministre du Travail.

Lorsqu'une suspension ou un ralentissement d'activité peut être prévu dans l'entreprise, l'employeur adresse à l'inspecteur du travail qui contrôle son établissement une demande tendant à faire admettre son personnel au bénéfice des allocations de chômage partiel. Il y joint tous les renseignements utiles pour permettre d'apprécier si les conditions générales de l'indemnisation sont bien remplies.

La demande une fois agréée, l'employeur fait établir par chaque salarié une demande d'indemnisation qu'il adresse au Bureau de la main-d'œuvre le plus proche. Il reçoit de lui toutes les indications nécessaires pour calculer les indemnités qu'il aura à verser aux intéressés. L'indemnité horaire est égale à 1/80^e des allocations qui seraient perçues pour 14 jours par l'intéressé s'il était en chômage complet. Ces allocations sont normalement versées par

l'employeur qui en fait ainsi l'avance. Cependant, depuis un décret du 16 avril 1957, le préfet peut faire procéder au paiement des allocations en cas de faillite ou de règlement judiciaire ou de difficultés financières de l'employeur.

Dans l'hypothèse normale, où l'employeur paye les allocations de chômage, il se fait ensuite rembourser sur production d'états visés par l'inspection du travail.

30. Une partie de la réglementation du chômage total est applicable à la situation du chômage partiel. C'est ainsi que sont exclus de l'indemnisation les allocataires qui ne répondent pas aux convocations du service de la main-d'œuvre et ceux coupables de fraudes à la réglementation du chômage. Les allocations ne peuvent se cumuler avec les indemnités de congés payés et avec toutes les indemnités compensatrices d'une perte de salaires. En cas de fermeture de l'établissement, les collectivités publiques peuvent faire effectuer des travaux aux chômeurs. Le chômeur partiel réduit à l'inactivité totale pendant 5 jours au moins par semaine doit se soumettre aux mêmes formalités de pointage que les chômeurs complets ; ils sont d'ailleurs soumis aux mêmes règles de contrôle. Enfin les chômeurs allocataires, qui effectuent un travail rémunéré les jours de chômage partiel, ne peuvent, pour ces mêmes journées, percevoir les allocations de chômage partiel.

L'assistance n'apporte, elle aussi, qu'une solution imparfaite au problème de l'indemnisation du chômage, et l'assurance chômage permettrait de parvenir à un résultat plus satisfaisant. Quelles sont, dans ce domaine, les solutions de notre droit ?

CHAPITRE III

LE PROBLÈME DE L'ASSURANCE CHOMAGE

31. S'il n'existe pas dans le système français de sécurité sociale d'assurance chômage, il faut cependant signaler que notre droit a encouragé les caisses d'assurance volontaire contre le chômage, qu'il a créé des systèmes d'indemnisation proches de l'assurance chômage dans certaines professions, enfin qu'une Convention collective a institué des allocations spéciales en faveur des travailleurs sans emplois de l'industrie et du commerce.

Les caisses privées d'assurance contre le chômage représentent une des formes les plus anciennes de secours aux chômeurs. Elles ont été créées au cours du XIX^e siècle par les sociétés de secours mutuels. Les syndicats ont continué cette pratique. Ils y ont été d'autant plus incités que les caisses de chômage ont souvent permis de verser des secours pendant les grèves.

Au début du XX^e siècle, ces caisses ont fonctionné sous la forme de la liberté subsidiée. Les municipalités les subventionnaient, ou elles majoraient le montant des allocations. Avant la guerre de 1939, 203 caisses d'assurance volontaire contre le chômage avaient été constituées ; elles groupaient

environ un million de membres. Mais elles avaient à peu près toutes cessé leur activité lors de la Libération. Le déclin de l'institution tient à plusieurs causes : d'abord au trouble apporté au fonctionnement des syndicats par la guerre, et par la Charte du travail, d'autre part à l'état de plein emploi, pratiquement réalisé depuis la fin de la guerre, enfin parce que les subventions versées par l'Etat, en application du décret du 5 mai 1939 ne représentaient plus qu'une aide insuffisante sans rapport avec les contrôles auxquels étaient soumises les caisses bénéficiaires. Le décret du 12 mars 1951 a voulu donner un nouveau développement aux caisses d'assurance chômage.

Les caisses peuvent être créées par des syndicats, ouvriers et patronaux, par les Chambres de métiers (qui groupent les artisans), les sociétés mutualistes ou des associations de caractère professionnel jouissant de la personnalité civile. Elles peuvent être instituées aussi bien au profit des travailleurs indépendants que des travailleurs salariés, et cette extension de l'assurance chômage constitue l'une des innovations du décret de 1951. Les caisses doivent demander au ministre du Travail l'approbation de leurs statuts. Elles sont assujetties au contrôle de l'Etat. Tous les 6 mois, elles doivent adresser au ministre du Travail un état, indiquant le nombre de leurs membres actifs, le produit des cotisations, les recettes diverses dont elles ont disposé, et le montant de leurs fonds de réserve, le nombre de chômeurs, des journées de chômage et le montant des secours qu'elles ont versés. Enfin, chaque mois, elles doivent envoyer au chef du service départemental de la main-d'œuvre la liste nominative des bénéficiaires des indemnités de chômage avec leurs adresses exactes et le montant des indemnités versées. Toutes ces exigences s'expliquent par la volonté de l'Etat d'assurer la solvabilité des caisses d'assurances et par les subventions dont bénéficient les caisses d'assurance chômage.

Les caisses doivent être alimentées par les cotisations de leurs membres. Les statuts en fixent librement le montant, ainsi que le taux et la durée des indemnités. Mais les cotisations et les prestations doivent être fixées de telle manière que, compte tenu des réserves et des subventions, l'équilibre financier de la caisse soit assuré.

Les membres de la caisse peuvent obtenir l'indemnité de chômage¹. Mais, afin d'éviter un cumul d'indemnités versées par plusieurs caisses, un membre actif ne peut faire partie que d'une seule caisse. Et même, pour éviter des adhésions données lors d'un chômage imminent, une période de stage de 6 mois dans l'assurance est exigée pour pouvoir percevoir l'indemnité. Les bénéficiaires des indemnités doivent se soumettre à des obligations voisines de celles imposées aux bénéficiaires des allocations de chômage. Ils doivent se faire inscrire comme demandeurs d'emplois, au service de la main-d'œuvre. Ils sont tenus d'accepter tout emploi convenable qui leur est proposé. Ils sont enfin obligés de se soumettre au contrôle prévu par les statuts et signer pendant les heures de travail, sur un registre déposé au siège de la caisse, aux jours qu'elle aura fixés.

1. Cette indemnité peut se cumuler avec les allocations de chômage versées par le service de la main-d'œuvre dans les conditions déterminées à la fin de ce numéro.

Quant aux *subventions*, de l'Etat, elles sont subordonnées à certaines conditions.

1° Les caisses ne doivent grouper que des travailleurs appartenant à la même profession, ou à des métiers similaires ou à des professions connexes. Elles ne peuvent donc être constituées qu'à l'intérieur d'un même groupe professionnel, la condition est la même que celle imposée pour la constitution des syndicats.

2° La caisse doit grouper au moins 300 membres, afin de disposer de ressources suffisantes et de réaliser une certaine compensation entre les risques.

3° Les caisses doivent donner des garanties quant à leur fonctionnement financier. Elles doivent avoir fonctionné pendant 6 mois. D'autre part, le montant des subventions versées par les membres actifs, pendant un semestre, doit être égal au moins à la moitié des indemnités versées pendant le semestre précédent. Toutefois les sommes prélevées sur le fonds de réserve sont assimilées aux cotisations.

Le montant de la subvention est fixé à 40% du montant des indemnités versées pendant le semestre précédent, déduction faite des sommes allouées à la caisse pendant cette période soit au titre des subventions départementales ou de la commune, soit au titre d'avance de l'Etat ou des collectivités locales.

On sait qu'afin d'encourager la pratique de l'assurance chômage, notre droit admet un cumul, au moins partiel, des indemnités d'assurance et des allocations versées par le service de la main-d'œuvre. Ce cumul est permis à concurrence des $4/5$ du salaire, alors que le montant ordinaire des allocations de chômage ne peut en dépasser les $2/3$.

32. Tandis que la constitution des caisses d'assurance chômage est purement volontaire, les *régimes spéciaux d'indemnisation des pertes de salaires* institués dans notre droit présentent un caractère obligatoire. Il ne s'agit pas de formes d'indemnisation très simples du point de vue technique, imposant à l'entreprise le paiement des salaires, malgré l'arrêt survenu dans le fonctionnement de l'entreprise, mais de techniques beaucoup plus perfectionnées, faisant supporter l'indemnisation à l'ensemble de la profession, et très voisines d'une véritable assurance chômage.

La première créée par une loi du 21 octobre 1946 (complétée par un décret du 11 décembre 1946, modifié le 16 août 1949 et le 25 juill. 1952) concerne l'*indemnisation des périodes d'intempéries dans les professions du bâtiment et des travaux publics*. Les périodes de pluie, de neige ou de gel entraînant un chômage important pendant les mois d'hiver, et l'insécurité du gain a des conséquences d'autant plus graves, qu'elle compromet le recrutement de la main-d'œuvre.

La charge de l'indemnisation est supportée par l'ensemble des entreprises appartenant à cette profession sur le plan national. Chaque employeur verse une cotisation fixée chaque année (1,75% du 1^{er} juill. 1959 au 30 juin 1960), et qu'il acquitte à la Caisse de compensation des congés payés à laquelle

il est affilié. Une péréquation est effectuée par la Caisse nationale de surcompensation des congés payés du bâtiment et des travaux publics. Les cotisations ont pour base les salaires payés par l'entreprise, dans les limites du plafond de cotisations fixé par la législation de sécurité sociale, et avec un abattement de 1.248.000 francs sur la masse des salaires, afin d'alléger les charges de moyennes et petites entreprises.

L'arrêt du travail est décidé par l'entrepreneur après consultation des délégués du personnel. Il est notifié à la Caisse des congés payés par des déclarations séparées de l'employeur et des représentants du personnel. Le régime de l'indemnité comporte un délai de carence ; l'indemnité est due à compter du premier jour ouvrable qui suit l'arrêt de travail. L'indemnité est calculée sur la base de la durée du travail en vigueur dans l'entreprise, dans la limite d'un maximum de 8 heures, et des trois quarts du salaire, perçu la veille de l'interruption du travail. Un ensemble de mesures ont été prises pour éviter que la charge financière de l'indemnisation soit trop lourde ou que ce régime incite à des fraudes.

1° La loi de 1946 limite l'indemnisation à des périodes d'intempéries rendant l'accomplissement du travail dangereux ou impossible. Le directeur départemental du travail, après avis d'une commission et sous réserve de l'approbation du ministre, fixe par région et par catégories d'entreprises la période exclue de l'indemnisation. Il est ainsi possible de ne pas indemniser des arrêts saisonniers normaux dans les professions.

2° L'indemnisation ne peut dépasser une durée de 48 jours ouvrables au cours d'une même année. Pour assurer l'observation de cette règle, l'employeur doit remettre au salarié, en cas de résiliation du contrat, un certificat indiquant le nombre d'heures et les périodes pour lesquelles le travailleur a déjà bénéficié de l'indemnité au cours de l'année.

3° Le salaire sur lequel l'indemnité est calculée n'est pris en considération qu'à concurrence d'un plafond égal à celui prévu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale, majoré de 20%.

4° L'indemnité est naturellement exclusive de toute allocation de chômage. Mais, de plus, elle ne se cumule pas avec les indemnités de congés payés, ou avec les indemnités versées par les caisses de sécurité sociale au titre d'un accident du travail ou d'une maladie. Elle cesse d'être due dans le cas où le travailleur exerce une autre activité salariée pendant la période d'arrêt du travail. Les salariés sont même tenus de rester à la disposition de l'entreprise pendant la période d'inactivité du chantier. Ils peuvent en effet être occupés à certains travaux pendant la période d'intempérie, par exemple dans un atelier ou un bureau. Ils continuent alors de percevoir le salaire qui leur était versé avant l'arrêt de travail. Ils perdent tout droit à l'indemnisation s'ils refusent d'accomplir ces travaux. Les travailleurs pourraient également être mis à la disposition de collectivités publiques pendant la période d'inactivité, et peuvent être appelés à exécuter des travaux d'intérêt général.

On observera enfin que le paiement des indemnités est à la charge de l'employeur, qui en est ensuite remboursé par la Caisse de congés payés. Ce

système répond à une double préoccupation. Il permet, tout d'abord, de tenir compte de l'abattement à la base opéré pour le calcul des cotisations. D'autre part, l'employeur n'est remboursé que seulement à concurrence de 90 % des indemnités. Le remboursement n'est donc pas intégral, afin d'inciter les employeurs à éviter des arrêts de travail plus longs qu'il serait nécessaire.

33. Le second régime d'indemnisation concerne les *ouvriers dockers*, en raison du caractère intermittent de leur travail. Il a été créé par une loi du 6 septembre 1947, qui prévoit la création d'une *indemnité*, dite de garantie, versées pour chaque vacation chômée. Dans ce cas également, l'indemnisation des périodes chômées est assurée par une cotisation patronale déterminée chaque trimestre par la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers. L'indemnité est fixée à 750 francs par jour. Elle est payée, pour le compte de la Caisse nationale de garantie, par les caisses de congés payés. La loi oblige les dockers à se présenter au Bureau de main-d'œuvre du port, au début de chaque demie-journée de travail (correspondant à une vacation), afin de se faire pointer et d'accepter le travail qui leur est proposé. S'ils n'ont pu être embauchés, faute de travail, ils perçoivent l'indemnité prévue pour chaque vacation chômée.

L'indemnité est limitée à 100 vacations par semestre. L'allocation est soumise sur certains points à un régime comparable à l'indemnité versée aux travailleurs du bâtiment. Il en est ainsi en ce qui concerne le non-cumul avec certaines indemnités ; l'exclusion de l'indemnisation lorsque l'intéressé exerce une autre activité rémunérée pendant la journée considérée, ou lorsqu'il refuse le travail qui lui est proposé.

34. Ces mesures ont été instituées dans le cadre du droit du travail et ne relèvent pas, en droit positif, de la législation de la sécurité sociale. Elles pourraient se transformer un jour en régimes spéciaux d'assurance-chômage, lorsqu'un système d'assurance obligatoire aura été institué. Notre droit semble devoir précisément évoluer vers *un régime plus complet du risque chômage*.

Des projets d'assurance-chômage ont en effet été envisagés par le ministère du Travail au cours des dernières années. Les périodes de plein emploi sont celles où il est le plus facile d'organiser cette branche de la sécurité sociale, à laquelle il est possible de procurer des ressources importantes à un moment où ses charges financières sont réduites : la constitution de réserve de crise en est ainsi facilitée. Le projet a paru plus actuel, alors que des craintes se manifestent quant à l'influence sur l'économie européenne de la récession américaine.

C'est précisément cette situation qui a déterminé le président du Conseil à inviter, au cours de l'été 1958 les organisations patronales et ouvrières à envisager la constitution d'un « Fonds de salaires garantis ». Cet appel a été accueilli par elles favorablement. Les pourparlers qui s'engagèrent au cours de l'été 1958 entre le Conseil national du patronat français, d'une part, la C.F.T.C., Force ouvrière, et la Confédération générale des cadres, d'autre

part, ont abouti, le 31 décembre 1958, à la conclusion d'une Convention créant un nouveau régime d'allocations spéciales de chômage.

1° Si l'on envisage tout d'abord son *domaine*, l'accord concerne les entreprises adhérant à une organisation affiliée au Conseil national du patronat français. Son domaine d'application est donc limité. Mais cette observation doit être complétée. Tout d'abord, une ordonnance du 7 janvier 1959 a institué un régime d'agrément et d'extension des Conventions collectives, conclues sur le plan national et interprofessionnel pour assurer l'indemnisation du chômage : cette extension a été réalisée par l'arrêté du 12 mai 1959. A l'inverse, certains salariés sont exclus du champ d'application de l'accord ; ce sont les exploitations minières dont le personnel est régi par le Statut du mineur, certains travailleurs tant que leur situation ne sera pas réglée par la Commission paritaire nationale, instituée par la Convention. Ce sont : les inscrits maritimes, les dockers, certains travailleurs à domicile, les représentants de commerce, les travailleurs frontaliers et saisonniers. Ce régime a assuré, avant même toute extension, la protection de 6 millions de salariés.

2° L'organisation *administrative* repose sur des organismes paritaires, associant les représentants des chefs d'entreprises et ceux des organisations syndicales. Quant au régime *financier*, il est alimenté par des contributions, supportées par les entreprises et les salariés. Une observation préalable doit être faite. La cotisation prévue dans l'accord collectif est susceptible de varier. Lorsque les fonds de réserve auront atteint un certain niveau, les taux de cotisation seront réduits, et devront seulement être suffisants pour permettre le fonctionnement courant du régime et éventuellement la reconstitution des réserves. A l'inverse, si une caisse venait à supporter pendant deux exercices consécutifs, des charges supérieures au double de ses ressources, elle pourrait être obligée de relever le taux de ses cotisations, sans que le taux puisse excéder de plus de moitié le taux moyen de l'ensemble du régime.

Les employeurs doivent verser une cotisation égale à 0,80% du montant des salaires, dans les limites du plafond supérieur de cotisation au régime de retraites des cadres. D'autre part, un droit d'entrée est prévu pour les entreprises qui n'entreraient qu'ultérieurement dans le champ d'application du régime, afin de les faire participer à la constitution des réserves provenant des contributions des premiers affiliés. Quant à la cotisation des salariés, elle est de 0,20% des salaires. Mais cette cotisation n'est pas appelée en cas de chômage partiel, et dans le cas où la contribution ouvrière serait pour un mois, inférieure à 60 francs à Paris et à 55 francs en province.

Ces cotisations sont soumises à un régime juridique spécial. Les cotisations payées par les employeurs ne sont passibles, ni du versement forfaitaire sur les salaires, ni des cotisations de sécurité sociale. Elles sont déductibles pour l'établissement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ou de l'impôt sur les sociétés. De même les cotisations payées par les travailleurs sont déductibles pour l'établissement de la surtaxe progressive. Ainsi s'affirme une tendance (que l'on rencontre également à propos de la participation des travailleurs à l'entreprise) et qui consiste à utiliser des faveurs fiscales pour inciter à une certaine politique sociale.

3° Si on l'envisage enfin dans ses *prestations*, le régime d'allocations spéciales s'applique seulement au cas de rupture du contrat de travail, c'est-à-dire de *chômage total*, tandis que le chômage partiel ne donne pas lieu à des mesures particulières d'indemnisation. Les conditions mises à l'octroi des prestations s'inspirent de celles prévues pour le versement des allocations de chômage : le chômeur ne doit pas être âgé de plus de 65 ans, il doit être physiquement apte à l'exercice d'un emploi et s'être inscrit comme demandeur d'emploi au service de la main-d'œuvre. Seules quelques dispositions méritent de retenir particulièrement l'attention. Le salarié doit avoir appartenu pendant 3 mois, au cours des 12 mois précédant le chômage total, à une entreprise entrant dans le champ d'application du régime. Il doit y avoir accompli au moins 180 heures de travail dans les 3 derniers mois.

Le versement des prestations commence à l'expiration d'un délai de carence de 3 jours. Les allocations peuvent être versées pendant une période de 270 jours consécutifs, ouvrables ou non, c'est-à-dire pendant neuf mois. Mais cette durée peut être augmentée de un mois par 5 ans d'ancienneté dans le régime, avec une limite de 12 mois. Après épuisement des droits, l'ouverture de nouveaux droits suppose que le salarié satisfait de nouveau aux conditions exigées pour avoir droit aux prestations.

L'allocation est égale à 35 % du salaire journalier moyen. Elle est cependant réduite à 30 % lorsque le service des prestations est prolongé au delà de 270 jours. Toutefois l'allocation ne peut être inférieure à des sommes, égales par jour à 380, 370 ou 350 francs selon la commune de résidence de l'allocataire.

Ces allocations spéciales peuvent être cumulées avec les allocations de chômage versées par le service de la main-d'œuvre, dans les limites de 80 % du salaire, et de 85 % lorsque les intéressés perçoivent des majorations pour personne à charge. Toutefois ces limites sont portées à 90 et 95 % lorsque le salaire antérieur ne dépassait pas 50 % de salaire minimum interprofessionnel garanti, sur la base hebdomadaire de 40 heures par semaine.

Ce régime entre rapidement en application. A la mi-juin, 52 associations de gestion avaient été constituées, 180.000 entreprises étaient inscrites. Les fonds collectés s'élevaient à 10 milliards. Depuis le début de l'année 1959, 40.962 demandes avaient été déposées. Au mois de juin, 18.623 dossiers avaient été réglés et 4.787 allocataires avaient déjà cessé de recevoir leurs allocations parce qu'ils avaient trouvé un emploi ou parce que leurs droits étaient épuisés (v. « Six mois de fonctionnement de l'assurance chômage », *Le Monde économique et financier*, 26-27 juill. 1959).

CHAPITRE IV
LA SITUATION DES TRAVAILLEURS SANS EMPLOIS
AU REGARD DE LA LÉGISLATION SOCIALE

SECTION I

LA SITUATION DU CHOMEUR DANS LE DROIT DU TRAVAIL

35. Si digne d'intérêt que soit la situation des chômeurs, il est difficile de leur apporter une protection dans le cadre du droit du travail. Les institutions protectrices des travailleurs supposent en effet l'existence d'un contrat de travail et l'exécution effective du travail. Le chômage met précisément obstacle à l'accomplissement de toute prestation de travail et, dans sa forme la plus grave, celle du chômage total, il entraîne la résiliation du contrat de travail. Seules quelques règles intéressant le chômage peuvent être signalées.

1° Un régime de *récupération des heures perdues en cas d'interruption collective du travail* a été organisé par les décrets d'application de la loi du 21 juin 1936, instituant la semaine de 40 heures, puis par un décret du 24 mai 1938. Ce texte donne à l'employeur le droit de faire récupérer les heures de travail perdues collectivement, sauf en cas de grève ou de lock-out. Il peut le décider dans les douze mois suivant l'interruption collective du travail en informant l'inspecteur du travail de l'interruption collective du travail et des modalités de la récupération.

Certaines restrictions sont cependant apportées à cette faculté. La durée du travail ne peut être augmentée de plus d'une heure par jour, ni de plus de 8 heures par semaines. D'autre part, à moins d'une autorisation ministérielle, l'employeur ne peut débaucher pour manque de travail, au cours du mois succédant à une période de récupération, le personnel habituellement employé dans les établissements où ont été effectuées les heures de récupération. En cas de chômage extraordinaire et prolongé survenant dans une catégorie professionnelle, la faculté de récupération peut même être suspendue pour cette catégorie.

Le personnel qui reçoit une rémunération forfaitaire (celui qui est payé au mois par exemple) ne peut prétendre à aucune rémunération supplémentaire du fait de l'accomplissement des heures de récupération (à moins naturellement que le salaire n'ait été réduit). Quant aux heures accomplies par d'autres salariés, elles doivent être rémunérées au taux normal, sans la majoration prévue pour des heures supplémentaires : ce sont en effet des heures ordinaires de travail dont l'exécution n'est que différée.

2° Mais c'est surtout dans le droit des *congés payés* que le problème du chômage a été pris en considération.

a) Il est tout d'abord nécessaire de déterminer l'influence que le chômage exerce sur le droit aux congés payés. Le principe est simple : le droit aux

congés dépend de l'exécution d'un travail effectif : *les périodes de chômage ne peuvent être assimilées à un travail effectif*. Mais un tempérament existe pour le chômage partiel. La base du droit aux congés est celle d'un mois de travail effectif, la durée du travail étant appréciée de quantième à quantième. Aucune exigence n'est formulée quant au nombre d'heures de travail accomplies au cours de la journée, de sorte que les journées de chômage partiel sont considérées comme journées de travail effectif.

b) Mais le chômage n'exerce-t-il pas une influence sur le calcul de la durée du congé ? Deux règles assurent la protection des travailleurs. Tout d'abord l'employeur n'a pas le droit de considérer que les journées de chômage correspondent en fait à un congé du personnel. L'article 4, alinéa 2 du décret du 1^{er} août 1936 interdit de déduire du congé annuel les jours de chômage. Tout au contraire, une seconde disposition assimile parfois les périodes de chômage à un travail effectif. La durée normale des congés peut en effet être augmentée en raison de l'ancienneté des services. Dans ce cas, les périodes pendant lesquelles l'exécution du contrat a été suspendue, sans que le contrat ait été résilié, notamment pour cause de maladie, d'accidents du travail, ou de *chômage*, sont assimilées à des périodes de travail effectif (art. 54 g., al. 5, L. II. C. trav.).

c) En troisième lieu, diverses dispositions combinent le droit des congés payés et celui du chômage. Tout d'abord, les indemnités de chômage ne peuvent se cumuler avec les indemnités de congés payés (art. 7, Décr., 12 mars 1951) : on sait que ces allocations ne sont pas versées lorsque le salarié perçoit déjà des indemnités compensatrices de la perte du salaire. D'autre part, notre droit a dû tenir compte de la situation des travailleurs que la fermeture de l'établissement entraînerait au chômage pendant la période des congés. Cette situation est celle des salariés qui ne bénéficieraient pas des congés payés (par ex. : parce qu'ils ne possèdent pas une ancienneté suffisante). Les employeurs sont invités à les occuper à des travaux d'entretien. Sinon, les salariés peuvent être admis au bénéfice du chômage partiel. L'article 33 du décret du 12 mars 1951 décide qu'en cas de fermeture d'un établissement pour mise en congé annuel du personnel, les travailleurs qui ne remplissent pas les conditions requises pour bénéficier de la totalité de ces congés peuvent prétendre individuellement aux allocations de chômage partiel. Un délai de carence de 3 jours est cependant institué, et l'on doit tenir compte des journées de congés payés dont ces travailleurs auraient pu bénéficier pendant la période de référence. Une solution différente est admise dans une autre hypothèse. Il se peut que l'employeur décide, pour des raisons de convenance personnelle, de fermer son établissement pendant une durée supérieure à trois semaines. Notre droit ne veut pas réduire en ce cas les membres du personnel à la situation de chômeurs. L'employeur est tenu de verser à ses salariés, pour chacun des jours ouvrables de fermeture excédant le congé légal, une indemnité qui ne peut être inférieure à l'indemnité journalière de congés payés (L. 27 mars 1956, art. 6). Il ne peut imposer la récupération de ces journées de fermeture excédentaires. Ces dispositions

ne sont cependant pas applicables lorsqu'un cas de force majeure oblige l'entreprise à prolonger la fermeture au-delà de la période des congés payés. La preuve de cette impossibilité incombe naturellement à l'employeur. Et la Cour de cassation oblige l'employeur à indemniser la perte de salaires lorsqu'il a décidé de procéder à la transformation de ses ateliers, cette décision n'ayant pas dépendu d'un événement extérieur et imprévisible (Soc., 28 oct. 1954, *Quest. Prud.*, 1956, p. 127).

Une dernière disposition doit être signalée. Si un travailleur exécute pendant son congé payé des travaux rétribués, privant ainsi des chômeurs d'un travail qui aurait pu leur être confié, il peut être l'objet, en vertu de l'article 7 du décret du 1^{er} août 1936, d'une action en dommages-intérêts de la part du Fonds de chômage de la commune où il a travaillé ou, à défaut, au profit du Fonds de chômage départemental. Ces dommages-intérêts ne peuvent être inférieurs au montant de l'indemnité due au travailleur pour son congé payé. L'action en dommages-intérêts doit être exercée soit par le maire de la commune intéressée, soit par le préfet. Cette disposition paraît être restée inappliquée, et elle s'accorde mal avec les dispositions actuelles, qui donnent à l'Etat (et non aux communes et aux départements) la responsabilité administrative et financière de l'indemnisation du chômage.

SECTION II

LA SITUATION DU CHOMEUR DANS LE DROIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

36. La situation des chômeurs au regard du droit de la sécurité sociale appelle tout d'abord une distinction de principe entre le droit des *prestations familiales* et celui des *assurances sociales* et celui des *accidents du travail*.

L'article 2 de la loi du 22 août 1946, fixant le régime des *prestations familiales* a procédé à une généralisation complète de cette institution. Toute personne résidant en France, ayant à sa charge des enfants résidant en France, bénéficie pour ces enfants des prestations familiales. Après avoir posé ce principe, ce texte réserve cependant en principe les prestations familiales aux personnes exerçant une activité professionnelle ; il ne fait d'exception à cette règle qu'en ce qui concerne les allocations de maternité et les allocations prénatales. Mais il apporte aussitôt un tempérament à ce principe, en étendant le bénéfice de prestations familiales aux personnes qui se trouvent dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle. Normalement cette preuve doit être apportée par l'intéressé devant une Commission départementale instituée par l'article 3 du décret du 10 décembre 1946. Mais le décret présume qu'un certain nombre de personnes sont dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle, et son article 4 cite précisément parmi ces personnes « les chômeurs inscrits à un fonds de chômage ». Aucune difficulté ne se présente donc pour les prestations familiales.

37. Le problème se pose différemment dans le droit des assurances sociales et il est nécessaire d'en envisager successivement les différentes branches.

Le chômage est pris en considération à un double titre dans les *assurances maladie, maternité et décès*.

L'article 79 de l'ordonnance du 19 octobre 1945 décide en effet tout d'abord que, pour avoir droit aux prestations de ces assurances, l'assuré social doit justifier qu'il a occupé un emploi salarié, pendant au moins 60 heures au cours des 3 mois précédant la date de la première constatation médicale de la maladie ou de la grossesse ou la date de l'accident. Mais ce texte précise aussitôt que le droit aux prestations est également reconnu, lorsque l'assuré s'est trouvé en état de chômage involontaire constaté pendant une durée équivalente au cours de cette période. Les articles 90 et suivants du décret du 29 décembre 1945 précisent l'application de cette règle. Pour bénéficier du maintien de ses droits dans l'assurance, l'assuré en état de chômage doit s'être fait inscrire au service départemental de la main-d'œuvre du lieu de sa résidence ou à la section locale de ce service. Chaque journée de chômage involontaire constaté est assimilée à 6 heures de travail salarié. L'attestation des journées de chômage constaté doit être délivrée à l'assuré ou à la Caisse de sécurité sociale par le service départemental de la main-d'œuvre. Des dispositions, parallèles à celles rencontrées dans le domaine de l'indemnisation du chômage, privent de l'assimilation des périodes de chômage à des périodes de travail effectif les assurés, qui, sans motif valable, ne se présentent pas aux convocations qui leur sont adressées par le service de la main-d'œuvre ou qui ne se soumettent pas au contrôle de ce service et ceux qui, sans motif valable, refusent d'accepter un nouvel emploi ou de participer aux travaux de secours organisés par les administrations et les établissements publics pour occuper les chômeurs.

La situation est cependant devenue un peu plus compliquée depuis que le décret du 20 mai 1955 a modifié l'article 253 du Code de la sécurité sociale. Le droit aux prestations des assurances maladie-maternité et décès est en effet supprimé à l'expiration du délai d'un mois suivant la date à laquelle l'assuré cesse de remplir les conditions d'assujettissement à l'assurance obligatoire. Il est donc nécessaire que l'assuré ait demandé son inscription sur la liste des demandeurs d'emploi dans le délai d'un mois suivant la date de cessation du travail. S'il néglige de le faire, il ne récupère pas rétroactivement la qualité de salarié qu'il avait perdue. Il ne pourra obtenir le service des prestations qu'après avoir repris l'exercice d'une activité salariée selon les règles générales de l'assurance sociale. Tout au plus faut-il observer que les périodes de chômage constaté, écoulées après l'inscription au service de la main-d'œuvre, devront être éventuellement ajoutées à la période de travail effectif pour apprécier les droits de l'assuré. D'autre part, si le chômeur n'a pu se présenter au service départemental de la main-d'œuvre en raison d'une maladie grave pour faire contrôler son état de chômage, la maladie peut être considérée comme un cas de force majeure relevant l'assuré de la déchéance qu'il avait encourue.

Un second problème, propre à l'assurance maladie-maternité se pose lorsque l'assuré tombe malade au cours d'une période de chômage constaté. Le droit aux prestations est, dans ce cas, par hypothèse acquis, mais sur

quelle base doit être calculée l'indemnité journalière, compensatrice de la perte de salaire ? L'article 31 du décret du 29 décembre 1945 décida que le gain journalier servant de base au calcul de l'indemnité est celui dont bénéficiait l'assuré avant la date de la cessation effective du travail.

38. Dans le domaine de l'*assurance vieillesse*, l'article 70 de l'ordonnance du 19 octobre 1945, modifié par la loi du 23 août 1948, assimile à des périodes de travail effectif celles pendant lesquelles l'assuré s'est trouvé, avant l'âge de 65 ans, en état de chômage involontaire. En application de ce texte, l'article 74 du décret du 29 décembre 1945 a décidé que serait « comptée comme période d'assurance pour l'ouverture du droit à pension chaque trimestre civil comportant au moins 50 jours de chômage involontaire constaté » Mais cette disposition ne concernait que l'un des régimes d'indemnisation, dans le système complexe de mesures prises par notre droit en faveur des vieillards, et nos tribunaux devaient rencontrer d'autres problèmes que le législateur avait omis de résoudre. Le problème s'est en particulier posé à l'occasion de la loi du 14 mars 1941 instituant une allocation aux vieux travailleurs salariés. Cette prestation est destinée à d'anciens salariés, dépourvus de ressources suffisantes, et qui n'avaient pu cotiser aux assurances sociales pendant une période assez longue pour avoir droit à une pension suffisante. La loi du 14 mars 1941 accordait notamment cette allocation aux travailleurs qui avaient occupé, après avoir atteint l'âge de 50 ans et pendant une durée supérieure à 5 ans, un emploi salarié à la condition que cet emploi ait constitué leur dernière activité professionnelle. Les périodes de chômage devaient-elles entrer en ligne de compte pour apprécier les années au cours desquelles le travailleur avait occupé un emploi salarié ? Saisi de cette question, la Cour de cassation devait décider dans une suite d'arrêts qu'aucune disposition de la loi ne prévoyant que la condition de durée du travail serait réputée accomplis lorsque le travailleur avait été empêché par un cas de force majeure d'occuper un emploi salarié, l'absence de cette condition légale faisait obstacle à la naissance du droit à l'allocation. Une solution plus équitable fut consacrée lorsque le régime de l'allocation aux vieux travailleurs fut réorganisé par l'ordonnance du 2 février 1935, puis par la loi du 27 mars 1951. Cette dernière loi a décidé que toutes les périodes de chômage involontaire, qu'elles soient survenues après l'application de la législation des assurances sociales, ou même avant l'application de cette législation, si elles ont donné lieu à une inscription à un fonds de chômage, seront assimilées en totalité à des périodes de travail en vue de l'attribution de l'allocation.

Le problème de l'assimilation des périodes de chômage à des périodes de travail étant ainsi résolu, une seconde question se pose : celle de l'influence du chômage sur le montant des prestations. Aucune difficulté ne survient pour l'allocation aux vieux travailleurs salariés. Le montant de l'allocation est en effet forfaitaire et déterminé par la loi. Depuis le 1^{er} janvier 1956, le taux de l'allocation est de 72.380 francs par an dans les villes de plus de 5.000 habitants et de 68.640 francs dans les autres localités. Il en est autrement pour la pension de vieillesse calculée sur le salaire annuel moyen de

l'assuré correspondant aux cotisations versées au cours des 10 dernières années d'assurance. Le texte original de l'ordonnance du 19 octobre 1945 recourait au système d'un salaire fictif pour déterminer le montant de la pension. Le régime actuel est différent. Quand l'année d'assurance ne comporte qu'un seul trimestre assimilé à une période de travail effectif, le salaire perçu pendant les trois autres trimestres est retenu comme salaire annuel. Au contraire, il ne doit pas être tenu compte pour la détermination du salaire annuel des salaires correspondant à des années qui comportent 2 trimestres ou plus de périodes assimilées à des périodes d'assurance (art. 71, Décr., 29 déc. 1945, mod. Décr., 7 mars 1949).

39. Ce sont également les problèmes relatifs au calcul de la prestation de sécurité sociale que soulève essentiellement le *droit des accidents du travail*. En effet, à la différence du droit des assurances sociales, l'indemnisation des accidents du travail ne suppose pas une certaine période de stage dans l'assurance ou l'accomplissement d'une certaine période de travail. Mais il reste à déterminer le salaire de base sur lequel sont calculées les indemnités versées à la victime de l'accident du travail.

La question se pose tout d'abord pour l'*indemnité journalière* versée aux victimes d'une incapacité temporaire. Le principe, posé par l'article 104 du décret du 31 décembre 1946, est que le salaire à prendre en considération est celui de la période de la dernière ou des dernières payes antérieures à la date de l'arrêt de travail. L'article 105 apporte un complément à ce principe, en décidant qu'au cas de chômage total ou partiel pendant cette période, il y a lieu de déterminer le salaire journalier de base comme si la victime avait travaillé pendant la période de référence dans les mêmes conditions qu'avant l'arrêt de travail.

Un principe analogue est posé en ce qui concerne les *rentes* servies aux victimes d'une incapacité permanente. D'une manière générale, l'article 108 du décret du 31 décembre 1946 décide que le salaire de base servant à un calcul des rentes s'entend de la rémunération effective totale perçue pendant les 12 mois qui ont précédé l'arrêt de travail. Mais au cas de chômage il est fait état du salaire moyen qui eût correspondu à cette période.

40. En dehors de cette question essentielle, le chômage peut poser certains problèmes particuliers dans le droit des accidents du travail.

1° Ces difficultés peuvent tout d'abord survenir du fait des régimes particuliers d'indemnisation des pertes de salaires précédemment signalées. En ce qui concerne les travailleurs du bâtiment et des travaux publics, les périodes de chômage indemnisées en raison des intempéries sont assimilées à des périodes de chômage involontaire (Décr., 1^{er} mars 1949, art. 1^{er}). Aucun problème particulier ne se pose pour eux. Mais des dispositions particulières s'appliquent aux dockers professionnels. Les dispositions générales de l'article 104 du décret du 31 décembre 1946 leur sont appliquées et l'on tient donc compte des salaires effectifs perçus pendant la période de références. Mais on ajoute à ces salaires réel un salaire fictif pour chaque vacation

chômée. Le montant de ce salaire est égal à 75 % de la moyenne du salaire effectivement gagné par la victime pour les vacances accomplies pendant la période de référence.

2° Il est, en second lieu, nécessaire de préciser la situation au regard du droit des accidents du travail, des chômeurs qui accomplissent des travaux au profit de collectivités publiques, en contre-partie de l'allocation qui leur est versée. Tout d'abord, les chômeurs se trouvent-ils en ce cas protégés par la législation sur les accidents du travail ? Le problème s'est posé à l'origine parce que la loi du 9 avril 1898 subordonnait l'indemnisation des accidents du travail à la conclusion d'un contrat de travail. Et ce principe fut encore conservé peu avant la guerre de 1939 dans la grande loi qui modifia sensiblement la loi de 1898 (L. 1^{er} juill. 1938). Mais la Cour de cassation se prononça dans un sens favorable au chômeur. Dans son arrêt du 5 novembre 1946 (*Gaz. Pal.*, 1947.I.52), la Cour décida que l'ouvrier était protégé par la législation des accidents du travail, bien qu'il n'ait pas perçu un salaire proprement dit, la convention intervenue entre la ville et lui « réunissant les éléments essentiels d'un contrat de louage de services, dès lors que le travail était surveillé et dirigé par les agents de police de la ville ». Cette solution ne présente normalement plus d'intérêt dans le droit des accidents du travail depuis la nouvelle législation de sécurité sociale. La conclusion d'un contrat de travail a cessé d'être la condition nécessaire de l'indemnisation. Mais elle devait être rappelée, parce que ce nouveau droit n'est pas applicable à l'agriculture, qui demeure régie par les principes posés dans la loi du 9 avril 1898.

Dans le droit commun de la sécurité sociale, notre droit détermine également le salaire de base servant au calcul des indemnités journalières et des rentes. Le salaire de base est un salaire fictif, calculé d'après le salaire horaire minimum prévu pour le manœuvre ordinaire de la profession correspondant aux travaux exécutés et compte tenu de la durée légale du travail. Toutefois l'indemnité journalière ne peut excéder le montant de l'allocation de chômage augmentée des majorations pour personnes à charge.

3° Le droit de la sécurité sociale prévoit enfin une dernière situation qui doit être signalée. Il se peut en effet que l'établissement ferme, ou que son activité soit inférieure à la normale, sans pourtant que le salarié soit juridiquement considéré comme un chômeur.

En ce qui concerne l'indemnité journalière, les périodes de fermeture de l'établissement, pendant lesquelles l'intéressé est demeuré à la disposition de l'employeur, sont soumises à la même règle que les périodes de chômage. Le salaire journalier de base doit être déterminé comme si la victime avait travaillé dans les mêmes conditions qu'avant l'arrêt de travail pendant toute la période de référence.

Des règles différentes s'appliquent au contraire pour le calcul des rentes. Si la victime était occupée dans une entreprise travaillant normalement pendant une partie de l'année seulement, ou effectuant normalement un nombre d'heures inférieur à la durée légale du travail, le salaire annuel est calculé en ajoutant à la rémunération correspondant à la période d'activité

de l'entreprise les gains que le travailleur a réalisés par ailleurs dans le reste de l'année. Il est important d'observer que cette hypothèse visée par l'article 108-3° du décret du 31 décembre 1946, concerne des entreprises qui effectuent *normalement* un nombre d'heures inférieur à la durée légale du travail. Une toute autre situation est envisagée par l'article 108-4° du même décret. Elle intéresse les travailleurs qui, par suite d'un ralentissement accidentel de l'activité économique, n'ont effectué qu'un nombre d'heures de travail inférieur à la durée légale du travail : il s'agit donc d'une situation exceptionnelle résultant des fluctuations de l'activité économique. Le salaire annuel est en ce cas porté à ce qu'il aurait été, compte tenu du nombre légal d'heures de travail.

Un ample effort a été fait par notre droit pour apporter, sur des plans très différents, une aide matérielle aux chômeurs et pour améliorer leur condition au regard de la législation sociale. Mais une politique d'ensemble a également été conçue pour assurer la réintégration des travailleurs sans emplois dans une vie professionnelle active : elle sera exposée dans la seconde partie de ce rapport.

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉINTÉGRATION DES TRAVAILLEURS SANS EMPLOI DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

41. La préoccupation de réintégrer le chômeur dans la vie professionnelle a depuis longtemps provoqué la création d'institutions de placement. Mais, à l'époque contemporaine, cette opération n'apparaît plus que comme le terme d'une politique de reclassement professionnel, et le droit le plus récent s'est efforcé d'organiser des institutions permettant la réintégration dans la vie professionnelle.

CHAPITRE PREMIER

LE PLACEMENT DES CHOMEURS

42. Envisageons tout d'abord, en début de cette étude, la situation du marché du travail. Elle peut être envisagée de deux points de vue, en considérant soit la situation présente, soit les perspectives d'avenir : étude facilitée par l'établissement du Troisième plan de modernisation (*Rev. franc.* avril-juin 1958.)

La situation du marché du travail peut être définie des points de vue suivants. D'après le recensement de 1954, la population active s'élève en France à un peu plus de 19 millions et demi de personnes. On compte sur ce nombre un million d'employeurs et 12 millions de salariés (9 millions de salariés des établissements privés, environ 3 millions de salariés des services publics de l'Etat et des collectivités publiques). Dans cet ensemble des distinctions peuvent être faites.

43. Elles reposent tout d'abord sur la *nationalité*. D'après le recensement de 1954, on comptait 632.000 travailleurs étrangers, c'est-à-dire 5% du nombre total des *salariés*, et 7% du nombre des travailleurs occupés dans les *entreprises privées*. Ces travailleurs sont employés essentiellement dans les industries de transformation (223.000), dans l'agriculture (189.000), le bâtiment (120.000), le commerce (72.000) et les industries extractives (62.000). A côté du groupe des travailleurs étrangers, il faut placer les travailleurs nord-africains. Nous disposons en ce qui les concerne, de statistiques plus récentes à la fin du mois de mars 1959 : 197.000 nord-africains étaient occupés dans des entreprises françaises ; pour une part importante sur les chantiers du bâtiment (67.000), dans les industries mécaniques et électriques (48.000), dans la production des métaux (15.000), et dans l'industrie chimique (11.000). Ainsi 9% de la main-d'œuvre occupée dans des entreprises du secteur privé est représentée par des travailleurs

étrangers ou nord-africains. Cette proportion est élevée. Elle s'explique par trois causes : l'*insuffisance numérique de la population française* (due à la crise démographique que nous avons connue), à l'*expansion économique* des dernières années et à l'*importance actuelle du contingent*. Il en résulte la nécessité pour l'économie française de pratiquer une politique d'immigration d'adaptation de la main-d'œuvre étrangère à nos besoins économiques et d'accueil des immigrants, notamment en ce qui concerne le logement.

44. Une seconde classification intéresse la *composition par sexe* du groupe des salariés. D'après le recensement de 1954 on comptait 3.860.000 salariées, c'est-à-dire 31 % du nombre total des travailleurs. La proportion de la main-d'œuvre féminine est restée très stable depuis le début de ce siècle. Mais une évolution est survenue en ce qui concerne les secteurs de l'activité économique ou qui recourent à la main-d'œuvre féminine. Il s'est d'abord produit une migration du travail à domicile vers les établissements industriels, puis un accroissement des effectifs féminins dans l'agriculture de 1906 jusqu'en 1935. Depuis cette date, on constate une augmentation importante des effectifs employés dans les professions libérales et les services publics, et une diminution de ceux occupés dans le commerce et dans les services domestiques.

45. Une dernière classification doit être mentionnée, qui concerne la *composition par âge* de la population salariée. Dans les catégories de 14 à 40 ans, les pourcentages de salariés sont plus élevés que les pourcentages de non salariés, tandis que dans les catégories de plus de 40 ans les pourcentages sont inférieurs. Le groupe des salariés est donc plus jeune que celui des non salariés. L'observation présente un certain intérêt parce qu'elle tend à faire du groupe des salariés un élément plus agissant, moins attaché aux situations existantes, et plus désireux d'opérer des modifications dans la structure sociale.

46. Complétons maintenant cette description de la situation actuelle par l'*étude de l'évolution prévisible du marché du travail* au cours du Troisième plan d'équipement c'est-à-dire de 1951 jusqu'en 1961¹.

Les prévisions portent— non sur le groupe des salariés, mais sur l'ensemble de la population active. De 1954 à 1961, la population active devrait s'élever légèrement, par suite du mouvement naturel de la population, mais cette tendance est contredite par le développement spontané de la scolarité, même en négligeant la prolongation de deux ans de la scolarité actuelle envisagée. Ainsi la population active disponible, qui était de 19.500.000 en 1954, ne sera en 1961 que de 19.300.000. Or, d'après l'évolution de l'activité économique la population active nécessaire en 1961 devrait être de 19.800.000 personnes. Le Troisième plan prévoit donc un déficit d'environ 500.000 travailleurs. La Commission de la main-d'œuvre du Commissariat général au Plan estime que l'emploi féminin pourrait être accru de 150.000

1. J. MARCHAL et J. LECAILLON, *La répartition du revenu national*, t. I, 1958.

personnes en raison des possibilités d'emploi qu'offriront l'expansion des industries mécaniques et électriques et le développement de la décentralisation industrielle. Mais l'économie française sera dans l'obligation de recourir largement à l'immigration ; 350.000 travailleurs étrangers devront encore être introduits sur le marché du travail. Mais les besoins de l'économie ne sont pas les mêmes dans les différents secteurs de l'économie, ni pour les différentes qualifications, selon qu'il s'agit d'ouvriers, d'employés, d'agents de maîtrise, de techniciens ou d'ingénieurs et de cadres supérieurs. Il faut donc concevoir une politique d'orientation et de formation professionnelles des jeunes, assurer la promotion du travail et le perfectionnement professionnel des adultes, parvenir à la mobilité professionnelle et géographique de la main-d'œuvre.

Telles sont les données démographiques auxquelles s'applique la politique de réintégration des travailleurs sans emploi dans la vie professionnelle.

47. La politique du placement repose sur une institution essentielle : le service de la main-d'œuvre. La formation de ce service a été très différente de celle de l'inspection du travail. L'idée, selon laquelle l'Etat définit une politique d'ensemble de la main-d'œuvre et en assume la responsabilité, est une conception moderne : elle sous-entend une intervention de l'Etat sur le marché du travail. Elle ne pouvait être imaginée dans la société libérale du début du XIX^e siècle. Les différents aspects de la politique de la main-d'œuvre sont apparus de façon fragmentaire et non sans désordre. Le soin de mettre en œuvre cette politique a été confié à des autorités différentes, jusqu'au moment où l'on a pris conscience de l'idée commune qui unissait les interventions de l'autorité publique, et de la nécessité de confier à un même service l'ensemble de ces tâches.

Les premières interventions, qui se produisirent au XIX^e siècle, concernèrent le placement des travailleurs. Des bureaux de placement payants furent fondés. Cette création n'était pas contraire à la logique du régime libéral. Au contraire, en aidant à la formation du contrat, elle facilitait l'organisation du marché du travail. Mais les bureaux provoquèrent de nombreuses plaintes. Ils pratiquaient des taux excessifs. Ils exigeaient des rémunérations supplémentaires pour consentir des tours de faveur. On accusa même leurs gérants de s'entendre avec certains employeurs pour provoquer le renvoi des salariés, contraignant ainsi les travailleurs à s'inscrire de nouveau au Bureau de placement. L'évolution de notre droit d'abord a consisté à imposer aux bureaux de placement payants une réglementation restrictive ; elle a finalement abouti à l'ordonnance du 24 mai 1945, qui a décidé en principe la suppression des bureaux payants. Notre droit avait, d'autre part, encouragé la création de bureaux gratuits par les syndicats professionnels et par les sociétés de secours mutuels. L'ordonnance du 24 mai 1945 s'est montrée plus stricte. Elle interdit en principe la création de nouveaux bureaux gratuits et ne permet aux bureaux déjà constitués de fonctionner qu'après une autorisation du service de la main-d'œuvre et sous le contrôle de ce service.

Une seconde intervention de l'autorité publique résulta de la loi du 14 mars

1904. Cette loi, qui réglementa les bureaux de placement, imposa d'autre part aux communes de moins de 10.000 habitants l'obligation de tenir un registre des offres et des demandes d'emploi et aux autres d'organiser un Bureau municipal de placement. Des autorités publiques intervenaient ainsi, dans le cadre de la commune pour aider à la formation des relations du travail.

48. Les débuts de la guerre de 1914 placèrent l'Etat devant un nouveau problème : le chômage résultant de la désorganisation des entreprises dans les premières semaines de la guerre, puis l'occupation des régions du Nord et de l'afflux des réfugiés. Un *Office central de placement des chômeurs et des réfugiés* fut alors créé. Plus tard, lorsque le besoin de l'économie de guerre provoquèrent une pénurie de main-d'œuvre il parut nécessaire d'instituer des organismes nouveaux, chargés de répondre aux besoins des établissements travaillant pour la défense nationale. On dut les instituer dans un cadre plus large que celui de la commune. Des circulaires ministérielles recommandèrent la création par les conseils généraux d'*Offices départementaux*, qui devaient assurer l'équilibre du marché du travail dans les départements, entrer en rapport avec les autres Offices départementaux et avec l'Office central. Certains offices régionaux furent même créés en 1918. Ainsi se dessinait une organisation d'ensemble comprenant, à la base, les registres municipaux dans les communes de faible importance, puis les bureaux tenus par les communes, les Offices départementaux, quelques Offices régionaux et l'Office central.

Ce système devait être compromis par la disparition des Offices régionaux et de l'Office central, qui fut décidée en 1935 pour des raisons budgétaires. D'autre part, entre les deux guerres, d'autres interventions de l'Etat s'étaient produites, dans le domaine de l'apprentissage, de l'emploi des mutilés de guerre, des travailleurs étrangers, du chômage. Et le soin d'appliquer ces mesures avait été confié à d'autres autorités, aux inspecteurs du travail, ou à des fonds de chômage. Enfin, cette organisation était formée par la superposition d'organismes mal coordonnés, puisque les uns dépendaient de l'Etat, et les autres des départements et des communes.

49. Ce fut la guerre de 1939 qui détermina la constitution définitive du service de la main-d'œuvre. Déjà, la préparation de la mobilisation industrielle fit placer tous les services intéressant la main-d'œuvre sous l'autorité du ministre du Travail. Ce fut essentiellement l'objet de la loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre et des décrets de 1939 et 1940.

La crise de chômage provoquée par l'armistice de 1940 détermine le gouvernement à une réforme plus profonde dans la loi du 11 octobre 1940. Cette loi supprima les Offices départementaux et les Bureaux municipaux et leur substitua un réseau d'*Offices du travail*, dépendant de l'Etat, et auxquels était confié l'ensemble des attributions relatives à la main-d'œuvre. C'est ainsi que la loi procéda à une réforme essentielle en confiant au même

service le soin d'indemniser les chômeurs et celui de leur procurer un emploi. Ce sont les lignes générales de ce système qui ont été reprises après la Libération par les textes, actuellement en vigueur, des ordonnances du 3 juillet 1944 et du 24 mai 1945 qui organisent le service de la main-d'œuvre sous la forme d'un service d'Etat.

50. Ces textes ont conservé la structure unifiée du service. A la tête du service de la main-d'œuvre, se trouve la direction générale du travail et de la main-d'œuvre au ministère du Travail. Sur le plan régional, les inspecteurs divisionnaires du travail assurent le contrôle et la coordination des directions départementales du travail de leur circonscription. Sur le plan départemental, les services de la main-d'œuvre sont placés sous l'autorité du directeur départemental du travail, qui appartient au corps de l'inspection du travail et qui a sous son autorité un chef de service de la main-d'œuvre et des contrôleurs du travail et de la main-d'œuvre. Ainsi le service de la main-d'œuvre n'a pas l'autonomie de l'inspection du travail. Il est formé à la base de fonctionnaires subalternes qui proviennent des anciens Offices du travail.

Mais la direction hiérarchique en est confiée à l'inspection du travail. Enfin, sur le plan local, existent des *bureaux de main-d'œuvre* ; dans les localités moins importantes, il existe des *correspondants locaux*, enfin dans les petites communes est tenu un *registre des offres et des demandes d'emplois*.

51. Si l'on envisage d'autre part les attributions du service, l'ordonnance de 1945 donne au service de la main-d'œuvre une compétence générale. Non seulement le service est compétent dans le domaine du placement et de l'aide aux travailleurs sans emplois, mais ce service assure encore le contrôle de l'emploi (c'est-à-dire des embauchages et des licenciements), celui de la main-d'œuvre étrangère, de la sélection et de la formation professionnelle. Puis, après avoir défini ces compétences particulières, le décret du 20 avril 1948 décide que les services de la main-d'œuvre est compétent « pour toutes les questions relatives à l'utilisation et à la répartition des diverses catégories de main-d'œuvre ».

Les opérations de placement incombent donc essentiellement au service public de la main-d'œuvre. Le placement par les organismes privés ne joue plus dans notre droit qu'un rôle assez effacé. L'article 2 de l'ordonnance du 24 mai 1945 a décidé la suppression de tous les bureaux payants dans le délai d'un an. Il a apporté cependant une exception pour les professions du spectacle et pour les professions domestiques. Les dispositions relatives au maintien des bureaux de placement dans ces activités ont constamment été reconduites. Quant aux autres bureaux, le décret fixant les conditions de suppression et d'indemnisation des bureaux n'étant pas intervenu ces derniers continuent de fonctionner, mais leurs opérations sont soumises au contrôle du service de l'emploi. Quant aux bureaux de placement gratuits, aucun ne peut plus être ouvert depuis la promulgation de l'ordonnance. A titre provisoire, et jusqu'à une date qui sera fixée par décret, les bureaux de placement gratuit, créés notamment par les syndicats professionnels,

les bourses de travail, les sociétés de secours mutuels peuvent être autorisés à continuer leurs opérations sous le contrôle des services de la main-d'œuvre. Cette autorisation a dû leur en être accordée dans un délai de deux mois à compter de la promulgation de l'ordonnance.

L'ordonnance de 1945 ne s'est pas contentée de réserver en principe à l'Etat le monopole du placement. Elle s'est préoccupée d'organiser un contrôle de l'Etat sur le recrutement de leur personnel par les employeurs. Sans doute, l'embauchage direct, réalisé dans un bureau d'embauche de l'entreprise, reste possible ; il faut cependant rappeler que, dans l'industrie et le commerce, la conclusion du contrat de travail est soumise à l'autorisation du service de la main-d'œuvre. Mais les insertions dans la presse sont soumises à un visa préalable des services de la main-d'œuvre, et les offres et les demandes d'emploi ne peuvent être l'objet d'une publicité par voie d'affiches, afin de ne pas laisser se produire des mouvements de main-d'œuvre incontrôlés, qui pourraient troubler le marché du travail. Cette disposition ne s'applique cependant pas aux professions domestiques ni aux catégories d'offres et de demandes d'emploi déterminées par décret.

52. Si l'on envisage le placement par les organismes publics, comment se déroulent les opérations de placement ?

Il s'agit tout d'abord pour le service de la main-d'œuvre de connaître les offres et les demandes d'emploi. L'article 6 de l'ordonnance du 24 mai 1945 décide que tout travailleur recherchant un emploi est tenu de s'inscrire auprès du service départemental de la main-d'œuvre ou de l'organe local de ce service. Cette formalité est efficacement sanctionnée par les règles sur le versement des allocations de chômage. D'autre part, tout chef d'établissement est tenu de notifier au service de la main-d'œuvre toute place vacante dans son entreprise. Dans les localités où il n'existe aucun organe du service départemental de la main-d'œuvre, les maires sont chargés de recevoir sur un registre spécial les déclarations d'offres et de demande d'emploi. Une copie en est adressée, dans les trois jours de la réception, au service départemental de la main-d'œuvre ou à l'organe le plus proche de ce service.

Un ensemble de règles tend à assurer une réalisation satisfaisante des opérations de placement. L'offre d'emploi est notée sur une fiche, conforme à un modèle distribué dans les bureaux de placement, et qui comporte le plus de détails possibles sur l'emploi et les conditions du travail. La demande d'emploi est portée sur une formule d'inscription. Elle comporte l'indication sur les emplois occupés et sur la situation demandée. L'établissement de la fiche s'accompagne d'un entretien avec un fonctionnaire spécialisé du service. Aucune question ne doit être posée sur les opinions politiques, syndicales ou religieuses du candidat. Le placier s'efforce de discerner les aptitudes du travailleur ; il porte sur la fiche son opinion personnelle sur les aptitudes, la personnalité et la présentation du candidat. Connaissant ainsi les offres et les demandes d'emploi, le placier peut procéder à la sélection des candidats. Il doit le faire en tenant compte essentiellement de la

qualification professionnelle. Entre deux candidats d'égale qualification, il doit tenir compte de l'antériorité de la demande d'emploi, de la durée de la période de chômage, de la situation personnelle du travailleur, par exemple de sa situation de famille, et éventuellement des priorités d'embauchage qui ont été instituées en faveur de certains travailleurs.

Le placier convoque alors le demandeur d'emploi et le met au courant des conditions de l'offre d'emploi. Il lui remet une carte, qui sera présentée à l'employeur. Aucun travailleur n'est tenu d'accepter l'emploi proposé par le service, mais, s'il n'a pas de motif valable de le refuser, il peut être privé des allocations de chômage. L'employeur de son côté n'est pas tenu d'agréer le salarié qui lui est adressé par le service de la main-d'œuvre. S'il le refuse, il doit seulement faire parvenir au service un coupon-réponse, détachable de la carte de présentation, et sur lequel il porte le motif du refus. Mais s'il refuse sans motifs valables d'accepter les candidats proposés par les services de la main-d'œuvre, aucune introduction de travailleurs étrangers ne lui sera accordée.

Il se peut que la demande d'emploi ne puisse être satisfaite par l'organisme qui l'a reçue. Une procédure de *compensation* est alors organisée. Toute offre d'emploi qui n'a pu être satisfaite sur le plan local doit être diffusée dans le cadre départemental. Celle qui n'a pu recevoir satisfaction dans le cadre départemental doit être transmise à un centre interdépartemental de compensation organisé sur le plan régional dans le cadre des inspections divisionnaires du travail. Enfin, si la compensation ne peut être réalisée par le centre interdépartemental, la demande est transmise au ministère du Travail, pour être diffusée sur le plan national. Cette diffusion est assurée périodiquement par un *Bulletin hebdomadaire d'information et de documentation professionnelle*. En cas d'urgence, une diffusion est opérée immédiatement par un Bulletin spécial.

53. Cette organisation du placement est reliée à la politique d'introduction des travailleurs étrangers. Une idée générale inspire cette réglementation. Toute introduction de main-d'œuvre étrangère est suspendue pour le secteur excédentaire du marché du travail, qui comprend les activités comportant un grand nombre de travailleurs disponibles. Le secteur déficitaire, comprend les activités dont les besoins en main-d'œuvre ne peuvent être satisfaits avec les seuls travailleurs se trouvant sur le territoire métropolitain : les contrats d'introduction sont transmis directement à l'Office national d'immigration, en vue du recrutement du travailleur étranger. Il existe enfin un secteur soumis à compensation : il comprend les activités offrant des ressources en main-d'œuvre, mais qui manquent de travailleurs pour certaines catégories professionnelles, notamment en spécialistes et en travailleurs de force. Les contrats d'introduction intéressant ce secteur doivent être soumis à la procédure de compensation, et aucune introduction ne peut être autorisée si la compensation aboutit à procurer à l'entreprise les travailleurs qui lui sont nécessaires.

54. Toute la réglementation relative au placement est sanctionnée pénalement. Les infractions relatives à la tenue des bureaux de placement payants ou gratuits sont passibles de peines d'emprisonnement de six à dix jours et d'amende de 6.000 à 36.000 francs. Ces peines sont aggravées en cas de récidive (emprisonnement de dix jours à trois mois, amende de 50.000 à 300.000 francs).

Les dispositions relatives à la publicité des offres et des demandes d'emploi et à l'inscription auprès du service de la main-d'œuvre le sont par des peines d'amende moins élevées. Les inspecteurs du travail sont chargés de constater et de poursuivre les infractions aux règles de l'ordonnance.

55. Indépendamment du placement, l'autorité publique a le moyen d'assurer elle-même un emploi aux chômeurs par l'organisation de travaux pour le compte de l'Etat ou des collectivités publiques. Un programme de grands travaux fut organisé pendant la période de crise économique qui s'est étendue de 1929 à 1934, et le décret du 6 mai 1939 décida que les collectivités locales pourraient occuper les chômeurs à des travaux contre le chômage. Ce principe fut conservé par l'article 7 de la loi du 11 octobre 1940, qui est demeuré en vigueur après la libération, et qui a été complété par les décrets du 15 juillet 1949 et du 4 juin 1954.

1° Dans les communes où fonctionne un service d'aide aux travailleurs sans emploi, le service départemental de la main-d'œuvre peut prescrire l'occupation des chômeurs secourus à des travaux pour le compte de l'Etat ou d'un établissement public.

2° Lorsque ces communes se proposent d'occuper elles-mêmes les bénéficiaires de l'allocation de chômage, elles doivent en aviser au préalable le service départemental de la main-d'œuvre. Celui-ci peut prescrire l'occupation par priorité des chômeurs secourus à des travaux pour le compte de l'Etat ou d'un établissement public.

Les travaux auxquels les chômeurs peuvent être utilisés, en contrepartie des allocations de chômage, doivent être des travaux d'entretien ou de menus travaux, et l'emploi des chômeurs ne doit pas avoir de conséquences d'empêcher l'emploi de la main-d'œuvre locale. La travailleur bénéficiaire des allocations de chômage ne perçoit pas de rémunération pour les deux premières heures de travail. Au-delà, il est rémunéré sur la base du salaire horaire, correspondant à la moitié du salaire moyen mensuel départemental applicable dans sa résidence. Mais les chômeurs ainsi occupés ne peuvent être employés que trente heures par semaine au maximum.

3° Les communes et les départements peuvent organiser des chantiers, pour occuper les salariés réunissant les conditions requises pour bénéficier de l'aide aux travailleurs sans emplois, et qui sont inscrits comme demandeurs d'emploi depuis plus d'un mois. Elles peuvent également faire exécuter des travaux par des travailleurs intellectuels en chômage inscrits comme demandeurs d'emploi.

Dans ce cas, les collectivités locales peuvent recevoir une subvention imputable sur le Fonds national de chômage, et qui est égale au montant

des allocations que les chômeurs auraient perçues, s'ils avaient été directement secourus par un service d'aide aux travailleurs sans emplois. Les projets de travail exécutés doivent être approuvés par le ministre du Travail, compte tenu de l'état du marché du travail dans la localité et parfois après avis d'une commission interministérielle.

Des précautions ont été prises pour éviter que l'ouverture de ces chantiers subventionnés donne lieu à des abus. La main-d'œuvre employée sur les chantiers doit être composée, pour les trois quarts au moins, de chômeurs. Le règlement du chantier doit indiquer les conditions dans lesquelles les chômeurs seront occupés et les mesures prévues à l'encontre des chômeurs dont le rendement serait insuffisant : il doit envisager en ce cas la possibilité d'une diminution de 10 à 20 % de la rémunération des chômeurs employés. Un contrôle technique est organisé sur l'exécution des travaux. La durée hebdomadaire du travail doit être fixée par le règlement du chantier : il ne peut être inférieur à trente heures pour ouvrir droit au versement de la totalité de la subvention. Les travailleurs ne peuvent percevoir un salaire supérieur à celui qui correspond au nombre d'heures de travail fixé par le règlement. Les chômeurs sont rémunérés sur la base du salaire horaire du manœuvre de la profession considérée s'ils n'appartiennent pas à la profession à laquelle ressortissent les travaux, si non, ils perçoivent le salaire correspondant à leur qualification professionnelle et aux travaux effectués. S'il s'agit de chômeurs intellectuels, le salaire est fixé en tenant compte de la rémunération normalement versée pour des travaux analogues.

CHAPITRE II

LES MOYENS DESTINÉS A PERMETTRE LA RÉINTÉGRATION DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

56. Envisagée dans son ensemble, la politique de réintégration de la victime d'un risque social, dépourvue d'emploi, dans la vie sociale, prend trois aspects.

Il s'agit tout d'abord de la *réadaptation fonctionnelle*, qui tend à rendre victime son aptitude physique. Elle est prévue en des termes un peu différents pour les victimes d'accidents du travail, pour les malades (en cas d'affection de longue durée) et pour les bénéficiaires de l'assurance invalidité. La victime et la caisse peuvent demander ces mesures de réadaptation. Un médecin expert émet un avis sur la nature et la durée du traitement, les exercices et les travaux à accomplir en vue de la réadaptation. La décision est prise par les services de la caisse.

Le principe en a également été admis dans la législation sur l'aide sociale aux infirmes. Un médecin complète la commission d'admission et, dans le cours de la procédure, l'infirmes est soumis à un examen médical et psychotechnique. Son cas est soumis à une Commission départementale d'orien-

tation des infirmes. C'est à la suite de ces examens que se prononce la Commission d'admission à l'aide sociale.

A ces mesures, propres à certaines victimes des risques sociaux, s'ajoutent, depuis la loi du 23 novembre 1957, les dispositions générales prises en faveur de tous les travailleurs handicapés. Cette qualité est reconnue par la *Commission départementale d'orientation des infirmes*. La Commission donne un avis sur l'orientation professionnelle de chacun des bénéficiaires et se prononce sur l'opportunité des mesures à prendre.

La réadaptation fonctionnelle est assurée dans des établissements publics ou dans des établissements privés autorisés à cet effet. Pour les assurés sociaux, les frais de réadaptation sont supportés par les caisses primaires de sécurité sociale. Des avantages matériels sont faits à l'assuré pour l'inciter à se soumettre aux mesures de réadaptation fonctionnelle. Notamment la victime d'accidents du travail qui ne bénéficie pas encore d'une rente continue de percevoir l'indemnité journalière. Si elle est titulaire d'une rente, elle peut bénéficier de la fraction d'indemnité journalière qui dépasse le montant de la rente. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont dirigés vers un service hospitalier ou un centre public ou privé. Les frais de la réadaptation sont à la charge de l'aide sociale, si les intéressés ne sont pas assurés sociaux et s'ils sont dépourvus de ressources. De plus, une aide pécuniaire leur est accordée, dans des conditions différentes selon qu'ils sont placés dans un internat ou en externat. La loi du 23 novembre 1957 a étendu le bénéfice de ces règles sur l'aide sociale à tous les travailleurs handicapés.

57. Le second ordre de mesure concerne la *rééducation professionnelle*, c'est-à-dire l'apprentissage d'un métier. Cette possibilité est prévue dans le droit des assurances sociales au profit des mêmes bénéficiaires que les mesures de réadaptation fonctionnelle. Mais elles existent également pour les bénéficiaires de l'aide sociale, et les chômeurs peuvent en bénéficier après une décision du service public de la main-d'œuvre. Toute une série de procédés peuvent être utilisés : le placement chez un employeur ou dans des centres créés par les caisses régionales de sécurité sociale, dans des centres d'entreprises et des centres collectifs de formation professionnelle créés pour les chômeurs dans des établissements privés ou dans les établissements institués au profit des Anciens Combattants et des Victimes de la guerre. Les frais de la rééducation sont supportés par les services publics intéressés.

Des avantages pécuniaires, plus importants encore que dans l'hypothèse de la réadaptation fonctionnelle, sont faits à la victime pour la déterminer à accepter les mesures de rééducation. Quand il s'agit des accidents du travail, non seulement la victime continue à percevoir son indemnité journalière ou la rente d'incapacité, mais la caisse de sécurité sociale leur verse la différence entre ces prestations et le salaire minimum du manœuvre de la profession. De plus, si la rééducation professionnelle permet à la victime l'exercice d'une profession, la rente de l'ouvrier rééduqué ne peut être réduite de ce fait.

Dans le cadre de la politique d'adaptation de l'économie française, un décret du 14 septembre 1954 a créé un *Fonds de reclassement de la main-d'œuvre*, qui peut notamment fournir les sommes, nécessaires à la réadaptation du personnel licencié ou mis à pied par les entreprises, à la suite d'opérations de conversion d'activité, de concentration ou de spécialisation. Ce fonds supporte également les dépenses effectuées au titre de l'article 56 du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier et du § 23 de la convention relative aux dispositions transitoires. Il s'est transformé en un Fonds de développement économique et social dans le décret du 30 juin 1955.

58. Le troisième aspect de cette politique consiste dans le *reclassement professionnel*. Les formes de cette garantie peuvent être différentes selon les cas.

1° Au lendemain de la guerre de 1914, une *priorité d'embauchage* avait été créée au profit des mutilés de guerre (L. 26 avril 1924, mod. Décr. 20 mai 1955). Le principe en a été repris par la loi du 23 novembre 1957. Le ministre du Travail fixe par arrêté le pourcentage de travailleurs handicapés qui doivent être employés dans les établissements assujettis. Le champ d'application de la loi est très large. Il s'agit à la fois des établissements industriels et commerciaux, des exploitations agricoles, des professions libérales, des offices publics ou ministériels des sociétés, des syndicats professionnels, des administrations publiques et des établissements publics ou des sociétés nationales. Les arrêtés fixant les pourcentages sont pris pour l'ensemble du territoire ou pour une région et pour les différentes activités. La commission d'orientation des infirmes classe les travailleurs selon leurs capacités professionnelles. Les employeurs doivent signaler au Bureau de main-d'œuvre l'existence des emplois vacants lorsque le pourcentage des bénéficiaires n'est pas atteint dans son établissement. Le bénéficiaire de la priorité d'embauchage est soumis à un essai. Si l'employeur oppose un refus à la période d'essai, il doit en aviser l'inspecteur du travail qui statue sur la légitimité des motifs invoqués. Un recours contre cette décision peut être formé devant une Commission départementale. Si la Commission maintient la décision, elle peut recommander à l'employeur, soit un aménagement ou une réduction de l'horaire de travail de l'intéressé, soit un changement de poste au sein de l'entreprise soit toute autre mesure qu'elle estime utile. Elle statue en dernier ressort. La même procédure est suivie pour régler les contestations survenant pendant la période d'essai ou à l'expiration de celle-ci.

Le contrat de travail une fois conclu, la loi contient des dispositions relatives au salaire des travailleurs handicapés. Le salaire ne peut être inférieur à celui qui résulte de l'application des dispositions réglementaires ou de la Convention collective applicable dans l'entreprise. Néanmoins, pour ceux dont le rendement professionnel est notablement diminué, les inspecteurs du travail peuvent autoriser des réductions de salaires n'excédant pas 20%, sans toutefois que ce salaire puisse être inférieur au salaire

minimum interprofessionnel garanti. Un dernier ordre de dispositions concerne le délai congé. En cas de licenciement, la durée du préavis fixée par les Conventions collectives ou par les usages est doublée pour certains travailleurs handicapés, lorsqu'elle est égale ou inférieure à un mois.

Pour les travailleurs qui ne peuvent être employés à temps complet ou au même rythme de travail que les autres salariés, la loi du 23 novembre 1957 prévoit que des emplois à mi-temps, ou des emplois dits « légers » leur seront réservés. Les Bureaux de main-d'œuvre doivent procéder au recensement de ces emplois.

2° Un second ordre de mesure consiste dans une *aide matérielle, destinée à faciliter le reclassement*. La loi du 23 novembre 1957 prévoit que le ministre du Travail peut attribuer aux travailleurs handicapés des primes destinées à faciliter leur reclassement. Le droit des accidents du travail prévoit le versement d'une *prime de rééducation*, qui peut être décidée par le conseil d'administration de la caisse primaire. Le montant en est très faible. Il est au plus égal à huit fois le plafond du salaire servant de base au calcul de l'indemnité journalière. Plus important est l'octroi d'un *prêt d'honneur* qui peut être consenti en vue d'une installation industrielle, artisanale, ou agricole.

3° Notre droit a parfois organisé des *formes particulières de travail*. Afin de donner aux aveugles la possibilité de gagner leur vie par des travaux de broserie, le Code de l'aide sociale oblige les administrations publiques les établissements publics et les entreprises nationalisées à traiter par priorité pour ces travaux avec les associations ou les institutions d'aveugles agréées par le ministre de la Santé publique. L'article 168 du même Code prévoit que des infirmes peuvent être admis dans des centres d'assistance par le travail.

L'idée a été reprise par la loi du 23 novembre 1957. Les travailleurs, qui ne peuvent être placés dans un milieu normal de travail, peuvent être admis dans un centre d'aide par le travail, prévu par la législation d'aide sociale, ou dans ce que la loi appelle un *atelier protégé*, où ils exerceront une activité correspondant à leurs possibilités professionnelles, suivant un rythme de travail approprié. Elle a également prévu la création de centres de distribution de travail à domicile, afin de procurer aux travailleurs handicapés des travaux à effectuer chez eux. Les ateliers protégés et les centres de distribution de travail à domicile peuvent être créés par des collectivités publiques ou par des organismes privés. Ils peuvent recevoir des subventions des collectivités publiques, ainsi que des organismes de sécurité sociale.

4° Enfin, quand il s'agit des chômeurs, des mesures particulières ont été établies. Des *bons de transport gratuit* sont attribués aux chômeurs secourus qui acceptent un emploi dans une commune de moins de 2.000 habitants et justifient avoir trouvé des moyens d'existence dans une profession agricole. S'ils ont la qualité de chefs de famille, le service de la main-d'œuvre peut les faire bénéficier d'un bon de transport gratuit pour les personnes

à leur charge et pour leur mobilier, dans la limite d'une tonne, et d'une allocation forfaitaire, égale à un mois du montant total des allocations et majoration qu'ils auraient perçues s'ils avaient continué à être secourus.

Les chômeurs replacés qui reçoivent cette aide ne peuvent bénéficier à nouveau des allocations d'aide aux travailleurs sans emploi qu'à l'expiration d'un délai d'un an.

Des *indemnités de transfert de domicile* peuvent également être versées au personnel licencié ou mis à pied par les entreprises à la suite d'opérations de conversion d'activité, de concentration ou de spécialisation, et qui accepterait un nouvel emploi dans les conditions fixées par un arrêté ministériel (art. 5 Décr. 14 sept. 1954).

59. Il faut enfin mentionner au terme de cette étude, les mesures déjà signalées dans le rapport sur la stabilité de l'emploi, et relatives à la réintégration d'un ancien salarié dans son emploi (*la stabilité de l'emploi*, p. 224 et s.). Tout au plus faut-il observer que cette politique n'est pas seulement celle de l'autorité publique, mais qu'elle est également l'œuvre de Conventions collectives du travail. Non seulement des conventions prévoient des mesures destinées à éviter les licenciements collectifs (par exemple la réduction des heures de travail, le reclassement des salariés dans d'autres entreprises par l'intermédiaire des organisations syndicales patronales), et règlent l'ordre des licenciements afin de parvenir à plus d'équité, mais la majorité des conventions prévoit le réembauchage par priorité des salariés licenciés pour ralentissement de l'activité de l'entreprise (G. Lenoir, *Le contenu des Conventions collectives*, Droit social, 1955, p. 181).

* * *

Le domaine de la protection des travailleurs contre la perte de l'emploi est l'un de ceux où s'est produit, au cours des dernières années, une des évolutions les plus remarquables du droit français du travail. On y assiste à une conjugaison des efforts des milieux professionnels et de l'autorité publique, à des efforts pour parvenir à une plus complète indemnisation de la perte de l'emploi et à des techniques tendant à la réintégration du chômeur dans la vie professionnelle, enfin à la coordination, autour d'un même service public, de l'ensemble des mesures intéressant les travailleurs. Dans cette volonté d'aborder systématiquement les divers aspects d'un même problème, et de parvenir à des solutions d'ensemble plus cohérentes, se manifeste, évidente, l'influence de l'idéologie nouvelle de la sécurité sociale.

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS
EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI
EN DROIT ITALIEN

par

LUIGI MENGONI

Professeur de droit du travail à l'Université catholique de Milan

INTRODUCTION

1. *Les remèdes préventifs du chômage.* — Le problème fondamental de la politique économique-sociale italienne appelé aussi « le problème des problèmes » est celui du chômage d'une fraction notable de la main-d'œuvre disponible dans notre pays. Il serait étranger au but du présent rapport de traiter complètement ce problème dans son imposante complexité. Nous ne pouvons approfondir ici ni les causes du phénomène, du reste connues de tous (disproportion entre la population et les capitaux disponibles pour des investissements productifs, faible niveau du revenu national moyen et par conséquent de la consommation, qualification professionnelle insuffisante, incidence excessive sur les prix de revient des charges sociales imposées aux entreprises, etc.), ni ses conséquences, très graves, sur le plan de la stabilité politique et même de l'unité morale du pays. Enfin, nous ne pouvons exposer et apprécier complètement la politique économique du gouvernement tendant à créer de nouveaux débouchés pour les offres de travail. Le problème du chômage sera traité ici exclusivement, ou tout au moins principalement, sur le plan juridique, c'est-à-dire en tant que problème de caractérisation et de reconstruction systématique des institutions juridiques constituant la protection juridique du travailleur contre le chômage.

Mais, même à ce point de vue, notre étude devra se limiter encore davantage. Comme son titre l'indique, le présent rapport se propose d'indiquer la position juridique du travailleur ayant *perdu* un poste de travail qu'il occupait précédemment, c'est-à-dire l'ensemble des règles tendant d'une part à atténuer les conséquences économiques de la perte du revenu tiré du travail, d'autre part à abréger le plus possible la période de chômage en facilitant la réintégration du travailleur dans la vie professionnelle. Les moyens de *prévenir* le chômage, c'est-à-dire les moyens juridiques tendant, directement ou indirectement, soit à conserver au travailleur l'emploi actuellement occupé, soit à faciliter l'envoi au travail de ceux qui n'ont jamais été occupés (personnes attendant leur *premier* emploi) sont donc étrangers à l'objet spécifique de notre étude et seront seulement esquissés dans la présente introduction.

Par ailleurs, il n'est pas possible d'établir une séparation nette entre les remèdes *préventifs* du chômage et les remèdes *curatifs* (c'est-à-dire les remèdes qui présupposent la perte de l'emploi) parce que dans certaines institutions les deux fonctions sont réunies dans une mesure variable. L'exemple le plus important est donné par le service public de placement, destiné non seulement aux chômeurs *stricto sensu*, mais aux personnes inoccupées cherchant un premier emploi et aux travailleurs désireux de trouver un autre emploi qui soit conforme à leur qualification professionnelle et qui par conséquent offre de plus grandes *chances* de stabilité.

Les deux fonctions (prévention et diminution du chômage) sont encore réunies dans la loi du 30 octobre 1955, n° 1079 (complétée par l'art. 35 du

décret présidentiel du 26 avril 1957, n° 818), qui interdit, dans les entreprises industrielles, les heures supplémentaires qui n'ont pas le caractère exceptionnel, sauf dans le cas d'exigences techniques exceptionnelles de la production auxquelles il serait impossible de faire face par l'embauche d'autres travailleurs. Dans le cas d'une augmentation durable du volume de la production, cette loi tend à obliger l'entreprise à embaucher (fonction de diminution du chômage) ; dans le cas d'une réduction, elle tend à empêcher, ou du moins à diminuer les mesures de réduction du personnel (fonction de prévention du chômage).

L'institution de la « main-d'œuvre obligatoire » dans l'agriculture (décret-loi du 16 sept. 1947, n° 929), déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle dans son jugement du 30 décembre 1958, n° 78 et qui n'est donc plus en vigueur, avait aussi pour but à la fois la prévention du chômage et la diminution du chômage existant.

Enfin, on peut reconnaître aussi une fonction (indirectement) préventive du chômage à la règle exigeant le paiement de l'indemnité d'ancienneté en cas de cessation du rapport de travail en ce sens que la perspective des charges financières qui en résulteraient pour l'entreprise peut constituer un frein à l'exercice du droit de licenciement, surtout dans le cas où l'employeur envisage un licenciement collectif pour réduction de personnel.

Les moyens typiquement préventifs du chômage sont :

a) L'ensemble de règles de nature et de contenu divers qui assurent, dans une certaine mesure, la stabilité de l'emploi. Elles ont été longuement étudiées dans un rapport précédent auquel nous renvoyons. Mais une étude générale et complète du problème du chômage contribue à démontrer que la stabilité absolue de l'emploi est un idéal qu'on ne peut atteindre. Favoriser au delà d'une certaine limite la tendance à la stabilité de l'emploi serait affaiblir le stimulus à l'amélioration technico-professionnelle du personnel (d'où influence défavorable sur l'augmentation de la productivité et infliger un préjudice injustifié aux jeunes en attente de leur premier emploi.

b) L'ensemble de règles et d'activités qui président à la formation professionnelle des jeunes en attente de leur premier emploi et des apprentis et qui, par diverses dispositions, favorisent la qualification et le perfectionnement professionnels du personnel occupé. La question est réglementée par le décret-loi du 21 juin 1938, n° 1380, toujours en vigueur, qui institue des cours en vue de la formation et du perfectionnement des travailleurs dans le secteur de l'agriculture (il faut signaler aussi à ce sujet la loi du 16 juin 1952, n° 826, sur la formation professionnelle des paysans), de l'industrie, du commerce, des banques et des assurances. Des organismes spéciaux (Institut national pour la formation et le perfectionnement des travailleurs de l'industrie ; Organisme national pour la formation des travailleurs du commerce, etc.), soumis à la surveillance du ministère de l'Instruction, pourvoient à l'organisation des cours, qui sont en général gratuits.

Le système organisé par cette loi est aujourd'hui complété et adapté aux

exigences nouvelles par la loi du 19 janvier 1955, n° 25 (et par le règlement d'application approuvé par le décret présidentiel du 30 décembre 1956, n° 1668) en ce qui concerne la formation professionnelle des apprentis et par les articles 53 et suivants de la loi du 29 avril 1949, n° 264 (modifiée par les lois du 24 avril 1950, n° 259, et du 4 mai 1951, n° 456) pour l'amélioration de la qualification professionnelle du personnel insuffisamment qualifié par rapport aux exigences de l'entreprise. Cette dernière loi a créé un « Fonds pour la formation professionnelle des travailleurs » doté de l'autonomie et dépendant du ministère du Travail.

c) Les centres d'orientation professionnelle constitués par l'initiative privée. En Italie, il n'existe pas encore d'organisation officielle de l'orientation professionnelle¹, c'est-à-dire des activités tendant à diriger les jeunes vers les qualifications professionnelles pour lesquelles il sera plus facile de trouver des emplois, en fonction des nécessités du marché du travail.

Dans les communes où il existe un centre d'orientation professionnelle reconnu par le ministère du Travail, l'Office de placement compétent a la faculté de décider que l'embauche d'un jeune en qualité d'apprenti sera précédée d'un examen psychophysiologique, tendant à s'assurer de l'aptitude de l'aspirant apprenti au travail qu'il a demandé. Le résultat de cet examen est communiqué confidentiellement à l'intéressé mais, même s'il est négatif, il n'empêche en aucun cas l'embauchage de l'apprenti. Pour accomplir cette tâche les centres en question peuvent obtenir du ministère du Travail une subvention annuelle, versée par le Fonds pour la formation professionnelle des travailleurs (art. 5 de la loi du 19 janv. 1955, n° 25, art. 10 et 42 du règlement d'application de celle-ci, 30 déc. 1956, n° 1668).

2. *Les remèdes curatifs.* — Les moyens employés pour atténuer le chômage se divisent en deux catégories, auxquelles correspondent les deux parties du présent rapport. La première catégorie comprend les secours tendant à améliorer la situation économique du travailleur ayant perdu la source de revenu que constituait l'emploi précédemment occupé. Ces secours relèvent soit de la réglementation (légale ou contractuelle) du rapport de travail, soit du domaine de la prévoyance sociale, soit de celui de l'assistance sociale.

L'aide économique au travailleur en chômage ne peut être que transitoire et de nature limitée. Au delà d'une certaine importance et d'une certaine durée, elle deviendrait une charge insupportable pour l'économie du pays. En Italie, il serait difficile d'augmenter encore les charges financières actuellement supportées par les entreprises et par l'Etat (auxquelles s'ajoutent les sommes affectées aux organismes d'assistance publics et privés). Il est donc nécessaire que l'aide économique aux chômeurs soit complétée par une série d'institutions et de mesures tendant à diminuer la durée du chômage. Le champ d'application de cette seconde catégorie de remèdes

1. Cf. *Atti della Commissione Parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, vol. II, t. I, Rome, 1953, p. 157.

est plus étendu, ou que leur fonction n'est pas seulement de réintégrer dans la vie professionnelle le travailleur ayant perdu en totalité ou en partie un revenu qu'il tirait auparavant de son travail, mais a une portée plus vaste, correspondant à l'objectif qui dé est réaliser le premier emploi de la main-d'œuvre.

D'une façon générale, il convient de remarquer que la délimitation de l'objet du présent rapport n'a pas été faite d'après un critère rigoureusement scientifique ; le but pratique poursuivi exige que l'étude s'étende aussi à des institutions n'ayant pas comme condition préalable essentielle la perte d'un emploi précédemment occupé ni même la diminution ou la suppression de la possibilité de gain correspondante.

PREMIÈRE PARTIE
L'AIDE ÉCONOMIQUE AU TRAVAILLEUR
EN CAS DE PERTE TOTALE OU PARTIELLE
DU REVENU DU TRAVAIL

CHAPITRE PREMIER
CHOMAGE TOTAL

SECTION I
L'INDEMNITÉ D'ANCIENNETÉ

3. *Nature juridique de l'indemnité.* — L'indemnité d'ancienneté est née de la coutume mais pour les employés elle a obtenu la sanction légale dès 1919 (décret-loi du 9 févr., n° 112, sur le contrat d'emploi privé, remplacé ensuite par le décret-loi du 13 nov. 1924, n° 1525). Pour les ouvriers, le droit à l'indemnité ne fut reconnu jusqu'en 1942 que par les conventions collectives. Actuellement, cette indemnité est prévue pour toutes les catégories de travailleurs (cadres, employés et ouvriers) par les articles 2120 et suivants du Code civil promulgué en 1942.

Sa nature juridique a subi une évolution profonde. L'idée originelle était indubitablement de compenser le dommage causé au travailleur par le licenciement, dommage consistant dans la perte du revenu correspondant à l'emploi précédemment occupé. D'ordinaire, il n'est pas facile de supprimer ce dommage par un réemploi immédiat du travailleur, aux mêmes conditions, dans une autre entreprise, étant donné la grande difficulté d'absorption des offres de travail qui caractérise le marché du travail en Italie. Dans les deux décrets cités plus haut (1919 et 1924), l'indemnité d'ancienneté est considérée, comme un complément de l'indemnité de délai-congé et mentionnée, cumulativement avec celle-ci, sous le nom d'« indemnité de licenciement », ce qui montre qu'elle représente une compensation du dommage causé (et par conséquent une limitation économique du pouvoir inconditionnel de licenciement attribué à l'employeur).

Toutefois, le concept d'indemnisation de la perte de l'emploi n'a jamais été porté à ses conséquences logiques extrêmes. Dans les deux décrets, l'indemnité était accordée indépendamment du fait que l'employé licencié restait en chômage ou trouvait tout de suite un nouvel emploi. En cas de décès, elle était même accordée aux membres de la famille de l'employé défunt qui vivaient à sa charge. L'extension de l'indemnité à ce dernier cas (dans lequel l'employeur est étranger à la cause du dommage subi par la famille de l'employé) constitua le point de départ de l'évolution. La conception initiale de l'indemnité fut remplacée par la notion de l'indemnité

partie intégrante de la rémunération, retenue pendant la durée du rapport de travail et payée *en une seule fois* au moment de la cessation de celui-ci¹. Cette conception différente est à la base de la nouvelle réglementation édictée par le Code civil de 1942, qui a étendu l'indemnisation à *tous* les cas de résolution d'un contrat de travail à durée indéterminée (sauf deux exceptions dont nous parlerons plus loin) et a remplacé la dénomination ancienne « indemnité de licenciement » par l'expression plus large « indemnité d'ancienneté ».

La nature *rétributive* de l'indemnité d'ancienneté est démontrée positivement par l'article 2948, § 5 du Code civil d'après lequel le droit à cette indemnité se prescrit par cinq ans, prescription abrégée caractéristique des rémunérations² et par l'article 2751, § 4 qui étend à l'indemnité d'ancienneté le privilège général sur les biens meubles de l'employeur établi en garantie de la créance correspondant à la rémunération.

C'est pourquoi l'indemnité d'ancienneté constitue aujourd'hui une épargne forcée du travailleur, obtenue par réservation d'une partie de la rémunération périodique, et destinée à faire face aux besoins futurs du travailleur et de sa famille à prévoir pour l'époque où la source de revenus dont il jouit actuellement sera diminuée du fait de la résolution du contrat de travail. La fonction rétributive de l'indemnité d'ancienneté se conjugue donc avec une fonction de *prévoyance*. C'est la même fonction que celle des cotisations patronales aux assurances sociales obligatoires. Ce point de vue justifie l'inclusion de l'indemnité d'ancienneté dans l'objet de notre étude, bien qu'il ne s'agisse pas d'une institution essentiellement juridique, liée à la protection du travailleur en chômage, puisqu'elle est due indépendamment du fait que la cessation du rapport de travail est suivie ou non d'une période plus ou moins longue de chômage du travailleur et qu'elle est même due en cas de décès de celui-ci.

On ne saurait non plus négliger une différence essentielle entre la charge des contributions versées par l'employeur au titre des assurances sociales obligatoires et celle de la réservation d'une somme proportionnelle aux années de service du travailleur, aux fins de paiement de l'indemnité d'ancienneté. Les premières font partie de la rémunération, mais *seulement au sens économique* ; par contre, l'indemnité de rétribution en fait partie *aussi au sens juridico-formel*³. Il s'ensuit d'après l'article 2123 du Code civil, que l'indemnité d'ancienneté est cumulable avec les prestations des assurances sociales, c'est-à-dire que l'employeur ne peut *pas* déduire de l'indemnité les sommes payées par lui au titre des assurances sociales *obligatoires*.

Mais la justification originelle de l'indemnité d'ancienneté en tant que réparation d'un dommage n'est pas complètement abandonnée. Elle apparaît

1. Cf. GRECO, *Il contratto di lavoro*, Turin, 1939, p. 403-404.

2. Toutefois, le droit à l'indemnité ne s'acquiert pas année par année, mais en une seule fois au moment de la cessation de service, et pour cette raison, la prescription ne commence à courir qu'à partir de cette date. Cf. cass., 21 octobre 1958, n° 3383 dans *Foro pad.*, 1959, I, 542.

3. SANTORO-PASSARELLI, *Nozioni di diritto del lavoro*, 11^e éd., Naples, 1959, p. 221.

encore dans la réglementation actuelle et impose une limite aux conséquences logiques de la nature rétributive reconnue à l'indemnité. Une de ces conséquences est que le travailleur devrait aussi avoir droit à l'indemnité en cas de départ de son plein gré et même en cas de licenciement à la suite d'une faute de sa part (déduction faite éventuellement de la somme due par lui à l'employeur à titre de dédommagement). Néanmoins, l'article 2120 du Code civil supprime le droit à indemnité dans ces deux cas. Une exception analogue résulte aussi des articles 351 et 352 du Code de la navigation pour le contrat d'enrôlement des gens de mer et des articles 919 et 920 du même Code pour le contrat de travail du personnel navigant aérien.

La doctrine juridique n'est pas unanime au sujet de l'explication des limites en question. Certains nient qu'il s'agisse d'une survivance de la nature compensatrice de l'indemnité et cherchent plutôt l'explication dans la fonction de prévoyance assumée par celle-ci, ou lui attribuent la nature d'une prime de fidélité¹. De toute façon, il est certain que l'indemnité d'ancienneté a une nature hybride, échappant à une définition précise. D'autre part, comme nous le dirons plus loin, la pratique des conventions collectives tend à restreindre la portée des deux exceptions prévues par la loi, en particulier de la seconde.

4. Conditions relatives au droit à l'indemnité.

a) *Contrat de durée indéterminée.* — Le non-versement de l'indemnité dans le cas du contrat de travail à durée déterminée s'explique par le fait que l'existence d'une limite fixée d'avance exclut la continuité (c'est-à-dire la possibilité de durée illimitée) du rapport de travail et par conséquent l'acquisition d'une « ancienneté » par le travailleur. Cela se justifie aussi par la fonction de prévoyance de l'indemnité, qui suppose que la résolution du contrat de travail constitue un *risque* pour le travailleur. La notion de risque est incompatible avec la nature de l'expiration à terme fixe qui est un événement futur mais *certain*.

b) *Acquisition d'une ancienneté de service déterminée.* — En général bien que l'article 2120 ne mentionne pas expressément qu'un minimum d'ancienneté soit nécessaire, cela ressort néanmoins du fait que l'indemnité est proportionnée au nombre d'années de service. Il en résulte qu'on ne peut faire valoir le droit à l'indemnité qu'après avoir accompli une année de service². Ce minimum est d'ordinaire explicitement fixé par les conventions collectives. Le calcul des fractions d'années (douzièmes) n'est admis qu'après achèvement de la première année d'ancienneté.

c) *Cessation du contrat pour une cause indépendante de la volonté du travailleur.* L'indemnité d'ancienneté est due dans tous les cas de résolution d'un contrat à durée indéterminée, sauf le cas de licenciement à la suite d'une faute du travailleur et le cas de départ volontaire. Elle est donc due aussi lors de la disparition, liquidation ou réduction de l'entreprise pour cas de

1. MAZZONI, *Manuale di diritto del lavoro*, Florence, 1958, p. 400.

2. Cf. BARASSI, *Il diritto del lavoro*, 2^e éd., Milan, 1957, p. 345 ; Cour d'appel Bologne, 23 avril 1958, *Riv. dir. lav.*, 1958, II, 255.

force majeure et lorsque la prestation de travail devient impossible pour une cause inhérente à la personne du travailleur (par exemple en cas d'invalidité permanente). Elle est due aussi en cas de décès ; elle doit alors être versée, en même temps que l'indemnité de délai-congé, au conjoint, aux enfants et, s'ils sont à la charge du travailleur, aux parents jusqu'au troisième degré et aux alliés jusqu'au second degré ; s'il n'y a pas de personnes satisfaisant à ces conditions, l'indemnité est attribuée selon les règles de la succession légale (C. civ., art. 2122).

En ce qui concerne la première exception (*licenciement par faute du travailleur*), on doit préciser que la notion de faute, aux fins de la suppression du droit à l'indemnité d'ancienneté, est plus restrictive que la notion de « juste cause » énoncée par l'article 2119 comme condition de la faculté de licenciement sans indemnité de délai-congé. Pour que le travailleur soit privé, non seulement du droit au délai-congé, mais aussi du droit à l'indemnité d'ancienneté, il ne suffit pas d'un fait quelconque pouvant être qualifié de juste cause pour un licenciement sans préavis ; une faute contractuelle d'une gravité notable peut seule justifier la suppression pour le travailleur du droit à l'indemnité d'ancienneté en plus de celle du droit au délai-congé. Les Conventions collectives contiennent d'ordinaire des listes d'exemples de fautes graves autorisant le licenciement sans préavis et sans indemnité d'ancienneté. Cette interprétation restrictive de la notion de « faute », aux fins d'application de l'article 2120 du Code civil, suivie dans la pratique des Conventions collectives, est expressément reconnue par certaines lois spéciales (cf. par ex. : l'art. 24 de la loi du 1^{er} juillet 1955, n° 638).

La seconde exception prévue par l'art. 2120 concerne le cas de *départ volontaire* c'est-à-dire sans juste cause. La loi admet cependant que les Conventions collectives peuvent accorder l'indemnité même dans ce cas.

En général les Conventions collectives admettent l'indemnité d'ancienneté pour les travailleurs même en cas de départ volontaire mais avec des conditions et des modalités autres que pour le licenciement. Quelquefois le minimum d'ancienneté est augmenté (on exige par exemple un minimum de deux ans). Dans tous les cas, l'indemnité est réduite si le départ du travailleur a lieu avant qu'il ait atteint une certaine ancienneté (cinq ou dix ans). Par exemple, pour les ouvriers de la métallurgie et de l'industrie mécanique, la Convention collective du 21 juin 1956 attribuée à l'ouvrier démissionnaire le droit à 50 % de l'indemnité d'ancienneté s'il a accompli deux à cinq ans de service, 75 % si l'ancienneté est de cinq à dix ans, 100 % si elle dépasse dix ans. Pour l'employé, l'indemnité est accordée en cas de départ à raison de 50 % si l'ancienneté est d'un à cinq ans et 100 % si elle dépasse cinq ans. La tendance est à octroyer de plus en plus l'indemnité en cas de départ volontaire. -La loi récente du 2 avril 1958, n° 339, sur le travail domestique a supprimé toute exception pour cette catégorie de travailleurs (art. 17).

5. *Critères de détermination.* L'indemnité d'ancienneté se calcule en multipliant par le nombre d'années de service (ancienneté) un montant calculé en

fonction de la *dernière* rémunération, c'est-à-dire celle perçue au moment de la cessation du rapport de travail, d'après la catégorie professionnelle à laquelle le travailleur appartient. Pour le mode de calcul de la dernière rémunération, l'article 2120 du Code civil renvoie aux Conventions collectives, aux usages ou à l'équité. Le décret-loi du 13 novembre 1924 fixait un minimum légal pour les *employés* : l'indemnité ne pouvait être inférieure à la moitié d'un nombre de mensualités d'appointements égal au nombre d'années de service. Par la suite, dans les conventions collectives, la tendance s'est affirmée à doubler le chiffre légal. Cette nouvelle règle, plus favorable à l'employé, a été maintenant stipulée par la loi du 18 décembre 1960, n. 1561

Pour les ouvriers, la pratique des conventions collectives suit un critère de progression proportionnée à l'ancienneté : l'indemnité est calculée sur la base d'un nombre de jours de paie qui augmente graduellement avec l'ancienneté (par ex. : 4 jours pour la première année ; 6 jours pour chacune des années suivantes jusqu'et y compris la quatrième ; 9 jours pour la cinquième année et les suivantes jusqu'à la dixième ; ensuite 12 jours par année jusqu'à la dix-huitième ; 15 jours par année au-delà de la dix-huitième comme dans la convention collective de la métallurgie et de l'industrie mécanique du 21 juin 1956.

Il est un cas où le montant de l'indemnité est fixé directement par la loi : il s'agit des gens de maison (art. 17 de la loi du 2 avril 1958, n° 339). L'indemnité équivaut à quinze jours de la dernière rémunération en *espèces* par année d'ancienneté si le travailleur appartient à la catégorie assimilée aux ouvriers (exécution de travaux manuels) ; à un mois par année d'ancienneté, s'il appartient à la catégorie assimilée aux employés (précepteurs, répétiteurs, gouvernantes, majordomes, etc.).

La notion de « dernière rémunération » comprend toutes les *sommes perçues* d'une façon *continue*, c'est-à-dire non seulement la rémunération dite de base (minimum tarifaire + indemnité de vie chère + augmentations pour ancienneté ou mérite + éventuellement supplément minimum garanti pour travail aux pièces) mais aussi les différentes majorations (commissions primes de production, participation aux bénéfices ou à la production, gain effectif aux pièces) ; le calcul se fait sur la moyenne des trois dernières années ou, si la durée de présence est inférieure à trois ans, sur la totalité de celle-ci.

On ne tient *pas* compte des remboursements de dépenses (art. 2121 du C. civ.), ni des allocations familiales (art. 23 du Texte unique du 30 mai 1955, n° 797, sur les allocations familiales), parce qu'il s'agit de sommes n'ayant pas le caractère de rémunérations ; on ne tient *pas* compte non plus des montants perçus à titre de majorations pour heures supplémentaires, parce qu'elles n'ont pas un caractère de continuité.

Par contre, on fait entrer dans le calcul l'équivalent en espèces de la nourriture et du logement dus au travailleur à titre de rémunération partielle en nature (art. 2121 du C. civ.) ; la loi sur le travail des gens de maison, citée plus haut, déroge à cette règle et prévoit que l'indemnité d'ancienneté sera calculée d'après la rémunération en espèces seulement.

6. *Paiement de l'indemnité.* L'indemnité doit être versée par l'employeur au moment de la cessation du travail. Etant donné la lourde charge que constitue pour les entreprises la nécessité de mettre en réserve et de capitaliser les fonds nécessaires pour faire face au paiement des indemnités d'ancienneté, le décret-loi du 8 janvier 1942, n° 5, transformé en loi le 2 octobre 1942, n° 1251, a prévu la constitution d'un « Fonds pour l'indemnité aux employés », dont la gestion est confiée à l'Institut National d'Assurances (I.N.A.), sous le contrôle du ministère des Finances et du ministère du Travail. Les employeurs versent obligatoirement au Fonds chaque année, au plus tard le 31 mars, les indemnités d'ancienneté auxquelles leurs employés ont acquis un droit au 31 décembre de l'année précédente. Sont exemptés de cette obligation les employeurs ayant contracté une assurance concernant les indemnités ou ayant capitalisé celles-ci sous une autre forme autorisée par la loi.

Le Fonds garantit à l'employé la paiement de l'indemnité. Elle doit être versée directement par l'employeur, qui a le droit d'en demander au Fonds le remboursement dans les dix jours. Si l'employé n'est pas payé par l'employeur ou ne l'est qu'en partie, le Fonds lui verse son dû dans les quinze jours de la demande de l'intéressé, jusqu'à concurrence des versements (y compris les intérêts) figurant au crédit de l'employeur. En outre, le Fonds garantit un complément d'indemnité en cas de décès de l'employé ou d'invalidité permanente provoquant son licenciement lorsque l'un ou l'autre de ces événements se produit avant la fin de la dixième année d'ancienneté (décret législatif du 1^{er} août 1945, n° 708).

Depuis 1946, en raison de la situation particulière, le délai de versement imposé à l'employeur a été sans cesse prolongé par de nombreuses dispositions légales dont la dernière du 2 février 1959, n° 31, qui l'a prolongé jusqu'au 31 décembre 1959. Ces dispositions sont interprétées par la Cour de Cassation d'une façon restrictive, en ce sens qu'elles ne comportent pas la suspension totale de l'application de cette forme de prévoyance sociale. La prolongation concerne seulement le paiement de l'indemnité d'ancienneté, c'est-à-dire que l'employé ne peut faire valoir ses droits à l'indemnité que contre l'employeur. Mais l'Institut assureur (I.N.A.) qui gère le Fonds n'est pas exonéré de l'obligation de verser l'*indemnité complémentaire* lorsque les conditions sus-indiquées sont réunies (Cass., 5 sept. 1957, n° 3450, *Riv. giur. lav.*, 1957, II, 495).

Un projet de loi déposé par le gouvernement le 17 octobre 1958 et prévoyant une réforme de ce régime est actuellement examiné par la Chambre des députés.

7. *Formes équivalentes d'assurance.* Le dernier alinéa de l'article 2120 du Code civil excepte les Conventions collectives qui établissent des formes d'assurance équivalant à l'indemnité d'ancienneté. Il s'agit de fonds de prévoyance alimentés par les cotisations des patrons et des salariés et destinés à assurer au travailleur, en cas de cessation de travail, un traitement plus favorable que celui prévu par la conversion, c'est-à-dire soit une indem-

nité plus importante que celle stipulée par le contrat de travail, soit l'attribution d'une pension ou d'une rente au lieu du capital que constitue l'indemnité d'ancienneté (Cass., 11 oct. 1954, n° 3605, *Rev. dir. lav.*, 1955.II.344 ; Cass., 18 oct. 1955, n° 3277, *ibid.* 1957.II.851).

L'article 2123 dispose que, sauf *convention contraire*, ces allocations de prévoyance dues au travailleur à la suite d'actes de prévoyance accomplis *volontairement* ne peuvent se cumuler avec l'indemnité d'ancienneté. En d'autres termes, si la somme versée par le fonds de prévoyance est inférieure au montant de l'indemnité d'ancienneté due d'après la loi ou la Convention collective, l'employeur n'a à verser que la différence.

D'autre part, si le fonds de prévoyance est financé en partie par les travailleurs, le capital formé par les cotisations du travailleur qui a cessé le travail doit lui être versé *quelle que soit la cause de la cessation du rapport de travail*, c'est-à-dire même en cas de départ injustifié ou de licenciement pour faute commise par le travailleur.

Certains de ces fonds de prévoyance créés par une convention ont été transformés en organisme légaux. Par exemple la loi du 1^{er} juillet 1955, n° 638, a institué le « Fonds de prévoyance pour le personnel des entreprises privées de distribution du gaz » avec gestion autonome, au sein de l'Institut National de la Prévoyance Sociale (I.N.P.S.), et a supprimé en même temps l'organisme de prévoyance créé par la Convention collective nationale du 28 octobre 1929. D'après l'article 11 les sommes versées conformément à cette loi remplacent l'indemnité d'ancienneté en cas de résolution du rapport de travail.

8. *Dispositions particulières en faveur des salariés d'entreprises industrielles.*

Dans le cas des ouvriers et employés d'une entreprise industrielle déclarée en faillite ou soumise à d'autres procédures de liquidation en raison de difficultés graves principalement causées par la nécessité de réorganiser ou de reconvertir l'entreprise, le paiement de l'indemnité d'ancienneté (y compris l'indemnité de délai-congé) peut être effectué, en remplacement de l'employeur défaillant, et avec autorisation ministérielle préalable, par la Caisse complémentaire de salaire des ouvriers de l'industrie (Cassa per l'integrazione dei guadagni degli operai dell'industria) (loi du 5 avril 1949, n° 135). C'est là une fonction étrangère au but propre de la Caisse qui, comme nous le verrons plus loin, est instituée en faveur des chômeurs partiels et ne s'occupe que des ouvriers.

Dans ce cas, une fois l'autorisation ministérielle obtenue, la Caisse verse aux travailleurs licenciés (tant employés qu'ouvriers), outre l'indemnité de licenciement, une allocation supplémentaire de chômage, d'une durée maximum de 180 jours, qui remplace à tous points de vue les prestations normales de l'assurance-chômage.

Enfin, il faut signaler l'accord interconfédéral du 18 octobre 1950 réglant les licenciements individuels dans l'industrie et instituant un collège de conciliation et d'arbitrage. Si ce collège estime qu'un licenciement n'est pas justifié ou insuffisamment justifié, il est dû au travailleur licencié, outre

les indemnités de délai-congé et d'ancienneté, une indemnité supplémentaire, à titre de pénalité. Cette indemnité, analogue à l'indemnité de rupture abusive de contrat prévue par le droit français, a été étudiée dans le rapport précédent sur la stabilité de l'emploi.

SECTION II

L'ASSURANCE OBLIGATOIRE CONTRE LE CHOMAGE INVOLONTAIRE

9. *Historique.* En Italie comme dans les autres pays, les premières formes de prévoyance contre le chômage furent constituées, vers la fin du siècle dernier, par les caisses syndicales d'assurance. Mais l'expérience montra bientôt que ces caisses n'étaient pas en mesure de supporter le risque de chômage massif, en outre, elles se trouvaient en face de difficultés insurmontables quant au problème du contrôle du chômage. C'est pourquoi, dans les premières années du xx^e siècle, l'intervention des pouvoirs publics prit rapidement une grande importance. Dans certaines communes on imita le « système de Gand » (caisses privées contrôlées et subventionnées par les communes et par l'Etat) et en même temps on mit à l'étude l'introduction d'un système d'assurance obligatoire géré par l'Etat. C'est en Italie qu'eut lieu le premier congrès international pour la lutte contre le chômage, organisé par la Société Humanitaire de Milan, en octobre 1906¹.

Un projet de loi, déposé en 1910, fut voté par la Chambre des députés mais rejeté par le Sénat en 1911. Pendant la guerre, après quelques dispositions légales inspirées du système de Gand on institua en 1917 un Fonds contre le chômage involontaire, géré par la Caisse des dépôts et prêts, et destiné aux ouvriers des établissements auxiliaires qui seraient en chômage après la fin de la guerre. La première disposition de caractère général fut édictée par le décret du 5 janvier 1919, n° 6, qui organisait un système d'assistance publique à base d'allocations lié aux Offices de placement. L'institution de ceux-ci rendit possible un contrôle approprié du chômage.

Le passage du système de l'assistance au système basé sur l'assurance obligatoire, fut réalisé par le décret du 19 octobre 1919, n° 2114, ensuite remplacé par le décret du 30 décembre 1923, n° 3158 et le règlement du 7 décembre 1924, n° 2270 (ce dernier est encore en vigueur, en vertu du décret-loi du 40 octobre 1935, n° 1827, art. 140). Les assurances contre le chômage constituèrent un organisme autonome, administré par la Caisse nationale des Assurances sociales, qui prit plus tard le nom d'Institut National de la Prévoyance Sociale. La réforme de 1923 maintint cependant les caisses professionnelles locales, de sorte que l'organisation financière fut basée sur les diverses branches d'activité de la réassurance (c'est-à-dire que les

1. Cf. LOFFREDO *La assicurazione disoccupazione ecc.*, atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione, vol. II, tomo 2, éd. Camuera dei deputati, Roma, 1953, p. 67 et s.

caisses de catégorie versaient au Fonds national une certaine proportion des cotisations perçues). Ce n'est qu'en 1927 que l'on commença à procéder à l'unification financière de la gestion, qui définitivement réalisée par le décret-loi du 27 mars 1933, n° 37).

Le système fut ensuite réorganisé, dans le cadre d'un perfectionnement général et d'une coordination de toutes les questions de prévoyance sociale, par le décret-loi du 4 octobre 1935, n° 1827, modifié par le décret-loi du 14 avril 1939, n° 636, qui constitue encore le texte fondamental de la réglementation juridique de l'assurance obligatoire contre le chômage, en attendant la réforme annoncée par l'article 30 de la loi du 29 avril 1949, n° 264.

10. *Organisation de l'assurance.* Les assurances contre le chômage constituent un service public autonome, (c'est-à-dire non étatique). Il est administré par l'Institut National de la Prévoyance Sociale (I.N.P.S.), organisme de droit public doté de la personnalité juridique. Les organismes de l'Institut auxquels est confiée l'administration sont le Conseil d'administration et le Comité exécutif. Un autre organe, appelé « Comité spécial de l'assurance contre le chômage involontaire » a un rôle consultatif par rapport aux deux premiers, (en particulier en matière d'emploi des fonds disponibles) et un rôle délibératif pour les décisions à prendre au sujet des recours concernant le droit à l'indemnité de chômage, pour la création des cours de formation professionnelle, pour la détermination des règles relatives aux statistiques du chômage indemnisé etc.

A chaque siège provincial de l'I.N.P.S. existe un Comité provincial de prévoyance sociale ; il joue notamment un rôle consultatif au sujet des mesures destinées à coordonner l'activité du siège de l'Institut avec celle des Offices de placement.

11. *Champ d'application.* L'assurance contre le chômage involontaire est obligatoire pour toutes les personnes des deux sexes et de toute nationalité ayant 14 ans révolus et effectuant au service d'autrui un travail rémunéré.

La limite d'âge maximum qui était prévue par le texte fondamental de 1935, modifié par l'article 3 du décret-loi du 14 avril 1939 (60 ans pour les hommes, 55 pour les femmes), a été supprimée par l'article 27 de la loi du 4 avril 1952, n° 218. La portée de cette innovation a été précisée par l'article 1^{er} du règlement d'exécution, approuvé par le décret présidentiel du 26 avril 1957, n° 818, en ce sens que « les personnes assujetties à l'assurance contre le chômage involontaire en vertu des règles fixées par le décret-loi du 4 octobre 1935, n° 1827, y compris modifications et compléments ultérieurs, doivent être assurées, même si elles poursuivent ou commencent une activité rémunérée au service d'autrui après 60 ans révolus pour les hommes et 55 ans révolus pour les femmes ».

A cette règle générale, la loi introduit de nombreuses exceptions, liées à des éléments particuliers du rapport de travail, concernant la durée de ce rapport, la nature de la prestation, le mode de rémunération, et incompatibles avec la notion même d'assurance contre le chômage.

Ne sont pas assujettis à l'assurance :

a) Les travailleurs *occasionnels*, c'est-à-dire ceux qui exercent irrégulièrement et par intervalles une activité *non professionnelle* au service d'un employeur *variable*. Il ne faut pas confondre avec les travailleurs occasionnels les travailleurs *intermittents*, c'est-à-dire ceux qui se trouvent habituellement au service d'un même employeur, mais sont affectés à des travaux effectués par postes ou intermittents. Cette autre catégorie de travailleurs est assujettie à l'assurance (art. 33 du décr. présidentiel du 27 avril 1957).

b) Les ouvriers saisonniers lorsqu'ils sont employés à des travaux effectués pendant des périodes déterminées d'une durée non inférieure à six mois par an (donc insuffisante pour remplir les conditions de stage).

c) Les employés des services publics ou privés auxquels est garantie la stabilité de l'emploi ;

d) Les domestiques, portiers et gens de maison en général ;

e) Le personnel artistique, théâtral ou cinématographique. Le règlement précise que l'exclusion ne concerne pas ceux qui effectuent pour le théâtre ou le cinéma un travail n'exigeant pas de formation technique, culturelle ou artistique ;

f) Les personnes travaillant pour le compte d'un tiers, tenu d'après les dispositions du Code civil, d'une obligation alimentaire à leur égard ;

g) Les travailleurs rémunérés *exclusivement* par une participation aux bénéfices ou à la production de l'entreprise. En effet, le Code civil (art. 2099) prévoit que le travailleur peut être rémunéré exclusivement par une participation aux bénéfices ou à la production. Mais, dans la pratique, cette forme de rémunération sert toujours de complément à une rémunération fixe en argent ; aussi l'assurance contre le chômage demeure-t-elle obligatoire.

h) Les apprentis (art. 21 de la loi du 19 janv. 1955, n° 25).

Les principales innovations introduites dans la législation italienne la plus récente sur les assurances sont :

a) L'extension de l'assurance à *tous les employés*, sans plafond de rémunération (pourvu qu'ils ne jouissent pas du droit à la stabilité de l'emploi). Cette extension est prévue par l'article 32 de la loi du 29 avril 1949, alors que la loi fondamentale excluait les employés dont les appointements mensuels dépassaient 1.500 livres. Ce plafond a été supprimé par la loi du 28 juillet 1950, n° 633, pour toutes les assurances sociales obligatoires.

b) L'extension de l'assurance aux *travailleurs agricoles*, mais uniquement à ceux qui travaillent habituellement pour des tiers contre rémunération et sont désignés comme « salariés fixes » ou « journaliers » (*braccianti*) (c'est-à-dire à l'exclusion des travailleurs saisonniers. Les conditions requises pour avoir droit aux prestations de l'assurance, la date du début de celles-ci, les modalités du contrôle de l'état de chômage, les modalités de versement, le taux des cotisations, etc. ont été fixées par le règlement d'application approuvé par décret présidentiel du 24 octobre 1955, n° 1323, complété par un autre décret de la même date n° 1324 ainsi que par l'arrêté ministériel du 21 janvier 1956, n° 23, transformé en loi le 24 mars 1956, n° 265.

En réalité, il ne s'agit pas à proprement parler, d'une extension de l'assurance-chômage mais plutôt d'une forme de salaire complémentaire dont le but est de garantir aux journaliers et aux salariés des entreprises agricoles un gain annuel minimum. Les points principaux du régime d'assurance spécial institué pour les travailleurs agricoles seront exposés dans un paragraphe à part (n° 16). Les développements qui suivent concernent exclusivement les travailleurs des secteurs industriel et commercial.

c) L'extension de l'assurance aux *travailleurs à domicile*¹, dans la mesure où en jouissent les travailleurs en usine de la même industrie et à condition que le travail à domicile ait un caractère professionnel, c'est-à-dire qu'il ne soit pas le complément et l'accessoire de l'activité normale exercée par le travailleur (art. 13 de la loi du 13 mars 1958, n° 264 et décret présidentiel du 28 avril 1959). Cette extension a été rendue possible par le fait que la nouvelle loi sur le travail à domicile a organisé un système d'enregistrement des rapports de travail de cette nature, par la création d'un « Registre des travailleurs à domicile » et d'un « Registre des employeurs » aux Offices du travail provinciaux.

12. *Financement.* — L'assurance est financée par des cotisations mises entièrement à la charge de l'employeur par le décret-loi du 2 avril 1946, n° 142, qui a suspendu (mais il s'agit pratiquement d'une abolition) le droit pour l'employeur de récupérer sur le travailleur la moitié des cotisations payées, droit que lui donnaient l'article 48 du décret-loi du 4 octobre 1935 et l'article 2115 du Code civil.

On distingue deux espèces de cotisations : les *cotisations de base*, prévues par la loi fondamentale et les *cotisations complémentaires*, instituées immédiatement après la guerre (décret-loi du 31 avril 1945, n° 579) pour que les prestations de l'assurance tiennent compte de la dépréciation.

Pour le versement des allocations extraordinaires, il est prévu une subvention de l'Etat à l'I.N.P.S. (art. 43 de la loi du 29 avril 1949).

a) Les cotisations de base sont des *sommes fixes* dont le montant est déterminé, en fonction de celui de la rémunération par les tableaux annexés au décret-loi du 14 avril 1939, n° 636, remplacés par l'article 11 de la loi du 20 février 1958, n° 55. Ces tableaux distinguent 23 classes de cotisation correspondant à autant d'échelons de rémunération. Pour déterminer en pratique la classe de cotisation dans laquelle entre le travailleur, on doit tenir compte de tout ce qu'il reçoit, en argent ou en nature, en échange du travail fourni, avant toute retenue.

Les cotisations de base sont mensuelles pour les employés (tableau A), hebdomadaires pour les ouvriers (tableau B). Elles sont dues proportionnellement aux périodes de prestation *effective* de travail, mais il n'est pas tenu compte des absences limitées à une fraction de semaine. Par conséquent, si la rémunération est calculée au mois, la cotisation est due intégralement, même si l'assuré n'a pas travaillé tous les jours du mois, pourvu qu'il y ait

1. Cf. MAZZONI, *La tutela del lavoro a domicilio* etc., *Riv. dir. lav.*, 1958, I, p.299 et s.

eu prestation effective de travail au moins pendant une fraction de chacune des semaines comprises dans le mois (art. 48 du décret-loi du 4 oct. 1935 et art. 5 du décret présidentiel du 26 avril 1957). Bien entendu, l'obligation de payer la cotisation demeure lorsque l'absence du travailleur, bien que prolongée pendant une ou plusieurs semaines entières, ne comporte pas suspension de la rémunération (maladie par ex.).

Les cotisations de base sont habituellement perçues au moyen de timbres à appliquer sur des cartes personnelles portant le nom de chaque assuré et délivrées par les bureaux de l'Institut. Les timbres doivent être achetés dans les dix premiers jours du mois suivant celui au cours duquel sont venues à échéance les périodes de paye auxquelles se réfèrent les cotisations. Il n'y a pas de timbre spécial pour les cotisations à l'assurance-chômage ; elles sont versées par application d'un seul timbre dont la valeur correspond au montant global de toutes les cotisations dues pour les différentes assurances gérées par l'I.N.P.S. (invalidité, vieillesse, décès, tuberculose, chômage).

b) Les cotisations complémentaires sont perçues à raison d'un *pourcentage* sur le montant de la rémunération brute du travailleur, déterminée d'après les mêmes dispositions que pour le calcul des cotisations d'allocations familiales (art. 3 du décret présidentiel du 26 avril 1957, n° 818). En vertu de ces dispositions, contenues dans le « Texte unique » du 30 mai 1955, n° 797, la rémunération n'est pas intégralement assujettie aux cotisations mais simplement à partir d'un minimum de 400 litres par jour jusqu'à un plafond variant suivant les divers secteurs de l'activité économique (industrie, commerce, agriculture, etc.). Pour l'industrie, le plafond au-dessus duquel la rémunération ne supporte pas la cotisation est de 900 litres par jour pour les hommes et de 750 litres par jour pour les femmes. Quant au minimum, cela veut dire que si la rémunération journalière est inférieure à 400 litres, les cotisations sont néanmoins assises sur ce minimum (art. 15, 3° al. de la loi du 4 avril 1952).

Pour l'année 1960, le taux a été fixé à 2,30 (décret présidentiel du 2 février 1960, n° 54). Le recouvrement s'effectue par versement au compte courant ouvert à l'Institut assureur.

En cas de non-versement des cotisations, les créances de l'Institut sont garanties par un privilège général sur les biens meubles de l'employeur, de même degré que le privilège des créances de l'Etat ; toutefois, elles prennent rang après celles-ci (art. 54 du décret-loi du 4 oct. 1935 et art. 2753 du C. civ.). Le défaut de paiement est sanctionné administrativement et pénalement (art. 23 de la loi du 4 avril 1952, n° 218).

Les cotisations se prescrivent par 5 ans à dater du jour où elles auraient dû être versées. Une fois la prescription intervenue, le débiteur ne peut plus régulariser sa situation en versant les arriérés (art. 55 du décret-loi du 4 oct. 1935). L'employeur n'assume donc aucune responsabilité à l'égard de l'Institut assureur ; mais, comme l'obligation de l'Institut envers le travailleur a également pris fin, la question qui se pose est celle de la responsabilité de l'employeur vis-à-vis du travailleur, pour préjudice causé par l'employeur à ce dernier, en vertu des règles du droit civil (art. 2116, 2° al.,

C. civ.). Il s'agit là d'une responsabilité *contractuelle*, soumise à la prescription ordinaire de 10 ans (Cass., 7 juill. 1958, n° 2446, Foro Pad., 1958. I.1268).

13. *Prestations d'assurance. A. — Condition générale d'attribution : le chômage involontaire.* — L'état de « chômage involontaire » est la condition requise pour toute forme d'assistance financière aux travailleurs sans emploi. C'est ce qui résulte expressément du titre de la loi du 29 avril 1949, n° 264. En ce qui concerne notamment la prévoyance par l'assurance, l'article 45 du décret-loi du 4 octobre 1935 déclare que « l'assurance contre le chômage involontaire a pour but de verser aux assurés des indemnités en cas de *chômage involontaire par manque de travail* ».

Cette définition légale de la condition générale requise pour l'indemnisation du chômage appelle certaines précisions.

Le terme de *chômeur*, aux fins de l'assurance chômage, ne s'applique pas à toute personne dépourvue de revenu du travail, mais seulement à la personne ayant *perdu* son emploi « par la suite de la cessation du rapport de travail qui a précédé immédiatement l'état de chômage ». En d'autres termes, il s'agit exclusivement ici de la notion de chômage au sens strict du terme, conformément à l'article 10, n° 1 de la loi du 29 avril 1949, n° 264, et par conséquent ne sont pas considérés comme chômeurs les personnes cherchant leur premier emploi, pour lesquelles on devrait parler non pas de chômage, mais d'« inoccupation ».

Ne sont pas non plus couverts par la notion de chômage, pour ce qui est du droit aux prestations d'assurance, les cas de « chômage partiel » dans lesquels le travailleur subit une perte de salaire tout en conservant son emploi. Dans le régime italien, le risque de chômage partiel est protégé par une forme de prévoyance sociale distincte de l'assurance chômage et limitée aux seuls ouvriers de l'industrie.

Toutefois, par dérogation au critère sus-visé (extinction d'un précédent rapport de travail), l'article 76, 3^e alinéa, du décret-loi du 4 octobre 1935 étend la notion de chômage (total) aux cas de suspension du travail par suite d'un conflit du travail (grève ou lock-out). Cette règle n'est pas facile à interpréter et peut donner lieu à des controverses. Pour ce qui est de la *grève*, elle doit être limitée aux travailleurs ne participant pas à la grève, dont la prestation est devenue impossible par suite de la grève du personnel d'une autre entreprise ou d'autres services de la même entreprise. Le principe de la neutralité de l'Etat entre les parties à une grève écarte la possibilité de reconnaître aux travailleurs participant à la grève le droit à l'indemnité de chômage. Quant au *lock-out*, l'hostilité marquée du législateur italien contre cette forme de lutte syndicale a déjà été exposée et ses conséquences ont déjà été examinées dans un précédent rapport. En cas de lock-out proprement dit, c'est-à-dire destiné à appuyer la revendication de nouvelles conditions de travail plus favorables à l'employeur, les travailleurs tenus à l'écart de l'établissement conservent leur droit à rémunération, et les prestations de l'assurance-chômage n'ont donc aucune raison d'être, puisque la condition

préalable de la perte de salaire fait défaut. Le droit à la rémunération reste suspendu en cas de lock-out (non véritable) exercé à titre d'*exceptio inadimplenti contractus*, par exemple par réaction contre des formes de non-collaboration de la part du personnel. Même dans ce cas, l'attitude de l'employeur est considérée défavorablement, parce qu'elle atteint sans discrimination tous les travailleurs coupables ou non ; de toute façon, le travailleur ne peut pas être traité d'une manière plus sévère qu'en cas de licenciement par sa faute, et par conséquent l'indemnité de chômage doit être admise, si le lock-out se prolonge plus de 30 jours. Enfin, il y a sans aucun doute lieu de considérer comme chômeurs involontaires les travailleurs d'une entreprise qui a été contrainte de suspendre son activité productrice par suite du lock-out d'une autre entreprise.

Une autre limitation est constituée par le critère *du caractère involontaire*. Celui-ci n'implique pas nécessairement l'absence d'un lien de causalité entre la cessation du précédent rapport de travail et la volonté du travailleur, c'est-à-dire qu'il n'est pas nécessaire qu'il y ait eu licenciement ordonné par l'employeur sans que le travailleur ait commis de faute. Cette dernière définition rigoureuse du caractère involontaire, basée sur un critère subjectif découlait de l'article 44 du règlement du 7 décembre 1924, mais a été en partie abandonnée par le décret du 4 octobre 1935, qui admet le droit à l'indemnité même dans le cas où le chômage provient du licenciement sans préavis (c'est-à-dire pour faute) ou du départ volontaire du travailleur, même s'il s'est écoulé un certain temps, et donc pour une durée maximum plus courte. La réforme de 1935 a envisagé la question sous un autre angle en vue d'une appréciation définitive du caractère involontaire du chômage, en considérant non plus la cause de la cessation du rapport de travail, mais la cause du défaut de réemploi du travailleur. Le critère définitif du caractère involontaire est le fait *objectif* du « manque de demande » sur le marché, de la prestation de travail que le chômeur est capable de fournir.

Selon ce critère, le caractère involontaire exige avant tout que le travailleur soit en pleine possession de sa « capacité de travail », car on ne peut parler de manque de travail pour le travailleur atteint d'incapacité physique.

Dans ce cas, il ne peut se prévaloir de l'assurance-chômage, qui est remplacée par d'autres assurances sociales (arg. tiré de l'art. 32, dernier al. du décret présidentiel du 26 avril 1957, n° 818). C'est pourquoi, en vertu des articles 17 et 44 du règlement de 1924, le travailleur licencié pour maladie ou invalidité ne peut toucher l'indemnité de chômage qu'à dater du jour où il recouvre (ce qui est attesté par certificat médical) sa capacité de travail dans le métier qu'il exerçait normalement ou dans un autre métier analogue ou encore dans un métier n'exigeant pas les aptitudes physiques particulières qu'il avait perdues.

En second lieu, le caractère involontaire présuppose que le chômeur cherche du travail mais n'a pas réussi à en trouver dans un délai convenable (huit jours à partir de la cessation du rapport de travail ; c'est ce qu'on appelle la « période de carence » de l'assurance ; art. 73 du décret-loi du 4 oct. 1935). Par conséquent, le caractère involontaire est exclu et l'assuré ne peut obtenir (ou conserver) le droit à l'indemnité de chômage :

a) S'il n'a pas pris soin de se faire inscrire sur la liste de placement auprès de l'Office provincial du travail et du plein emploi. L'article 75 du décret-loi du 4 octobre 1935 exige la preuve de cette inscription pour que l'indemnité puisse être allouée.

b) S'il ne respecte pas l'obligation de fréquenter les cours de formation professionnelle destinés à faciliter son réemploi (art. 52-f, du règlement du 7 déc. 1924 ; art. 52, dernier al. de la loi du 29 avril 1949).

c) S'il refuse l'offre d'un emploi *adéquat*. L'article 54 du règlement de 1924 indique minutieusement les conditions nécessaires pour que le nouvel emploi offert à l'assuré puisse être considéré comme adéquat.

Il n'est pas nécessaire qu'il corresponde exactement à la qualification professionnelle du chômeur, c'est-à-dire au type de tâches qu'il accomplit normalement. A ce point de vue, on doit considérer comme « adéquat » *n'importe quel* emploi, *pourvu qu'il ne fasse pas obstacle à un réemploi futur de l'assuré dans sa profession*. Cette réserve est interprétée dans le sens qu'il peut s'agir « soit d'un obstacle de nature juridique, tel que celui provenant d'un contrat à long terme liant le travailleur à l'exécution de tâches autres que celles qui lui sont habituelles, soit d'un obstacle de nature physique tel que celui provenant de l'exécution de tâches susceptibles de nuire aux aptitudes particulières du travailleur qui sont nécessaires à l'exercice de son métier » (par ex. : l'habileté manuelle nécessaire à laquelle pourrait nuire l'acceptation d'un travail de force).

D'autre part, l'emploi offert doit toujours être compatible avec l'état physique du travailleur, c'est-à-dire ne pas être de nature à nuire à sa santé. Il ne doit pas non plus nuire à « son moral » ; ce terme employé de façon curieuse et malencontreuse par le législateur correspond probablement à la notion énoncée sur un autre sujet par l'article 2103 du Code civil, c'est-à-dire signifie que le nouvel emploi ne doit pas entraîner « une modification importante de la position du travailleur » dans le sens d'une diminution du prestige social attaché à la profession normalement exercée par lui, diminution qui pourrait se produire s'il acceptait un travail trop inférieur à sa qualification¹. Une autre condition est étroitement liée à la précédente : il faut que la rémunération de l'emploi offert ne soit pas inférieure à la rémunération normale, dans la localité, de la profession à laquelle appartient l'assuré.

L'emploi offert n'est pas considéré comme adéquat et l'assuré n'est donc pas tenu de l'accepter, lorsqu'il s'agit de remplacer des travailleurs en grève ou lock-outés. Cette règle contribue à renforcer le droit de grève reconnu par l'article 40 de la Constitution afin de ne pas encourager la dissidence (« jaunes »).

Enfin, l'article 54 du règlement précise qu'il convient de considérer comme adéquat l'emploi offert au travailleur dans une localité autre que celle de son travail habituel ou de sa résidence, pourvu que ce transfert ne

1. GASPARRI, *op. cit.*, p. 183.

compromette pas la satisfaction des besoins justifiés de l'assuré et de sa famille.

Les conditions préalables du droit aux prestations de l'assurance ne sont pas encore complètement définies. La définition légale (chômage involontaire par manque de travail), énoncée par l'article 45 du décret-loi du 4 octobre 1935 doit être complétée par un autre élément qui résulte de l'article 76 du décret-loi du 4 octobre 1935 doit être complétée par un autre élément qui résulte de l'article 76^e alinéa du même décret. Cet élément est le *caractère anormal* des circonstances dont dépend le manque de travail. Cet article 76 dit en effet que ne donnent pas droit à indemnité le chômage en période de morte-saison, pour les occupations sujettes au chômage saisonnier ni le chômage en période d'arrêt pour les occupations où ces périodes sont normales. Par conséquent, lorsque le chômeur aura été employé en dernier lieu par une telle entreprise, le versement de l'indemnité sera suspendu pendant la période d'interruption saisonnière de l'activité de l'entreprise (art. 54 du règlement du 7 déc. 1954).

On suppose naturellement qu'il s'agit d'occupations sujettes à des périodes annuelles d'arrêt *non supérieures* à 6 mois. Dans le cas contraire, ainsi que nous l'avons déjà dit (n° 11), l'application de l'assurance contre le chômage involontaire est exclue. La liste des occupations effectuées en périodes de durée inférieure à six mois a été aujourd'hui fixée par l'arrêté ministériel du 27 mars 1957, modifié par l'arrêté du 26 novembre 1960.

14. *Suite*. B. — *Conditions spéciales d'attribution*. — Selon la législation en vigueur, les prestations de l'Institut assureur comprennent : l'« indemnité journalière » de chômage, prévue par les lois fondamentales de 1935 et 1939 ; l'« allocation complémentaire », constituée par le décret législatif du 31 août 1945, n° 579, en raison de la dépréciation de la monnaie qui avait rendu dérisoire le montant de la prestation fondamentale, et régie actuellement par les articles 34 et 35 de la loi du 29 avril 1949, n° 264, modifiés par les articles 14 et 21 de la loi du 4 avril 1952, n° 218 ; enfin, l'« allocation extraordinaire » de chômage, instituée par la loi déjà citée du 29 avril 1949. Mais le décret présidentiel du 27 avril 1957, n° 818, pris en vertu de l'article 37 de la loi du 4 avril 1952, a fort opportunément simplifié le système en réunissant les deux premières prestations en une indemnité unique appelée « indemnité de chômage » (art. 31). Cette simplification a pu être introduite par simple règlement, car, d'une part, les allocations complémentaires sont soumises aux mêmes conditions que celles qui régissent le paiement de l'indemnité journalière de chômage et, d'autre part, le caractère progressif du montant de cette dernière, fixé par la loi fondamentale en fonction du montant des cotisations dues au cours de la dernière année, a perdu toute importance pratique, la différence entre les divers montants ne dépassant pas 5 livres pour les employés et 4,50 livres pour les ouvriers. Cette différence ne pouvait plus être maintenue, étant donné les règles actuelles relatives à l'arrondissement du montant des dettes pécuniaires. C'est pourquoi les prestations de l'assurance-chômage ont été formellement ramenées à *deux sortes* : l'indemnité de chômage et l'allocation extraordinaire.

a) *L'indemnité journalière* est la prestation fondamentale. Y a droit l'assuré qui « peut se prévaloir d'au moins 2 années d'inscription à l'assurance et d'au moins une année de cotisations (c'est-à-dire 52 cotisations hebdomadaires ou 12 cotisations mensuelles) au cours des deux années ayant précédé le début de la période de chômage » (art. 19 du décret-loi du 14 avril 1939). Toutefois, le chômeur a droit à l'indemnité *même si les cotisations dues par l'employeur n'ont pas été effectivement versées* (art. 27 du décret-loi du 14 avril 1939 ; art. 2116 du C. civ.).

Selon la législation italienne, il ne suffit donc pas, pour avoir droit à l'indemnité, d'avoir accompli une période minimum de « stage » (appelée également « période d'attente » selon une expression tirée du vocabulaire de la doctrine allemande), mais il convient d'avoir également été assuré pendant une période minimum, c'est-à-dire avoir atteint un minimum d'ancienneté dans l'assurance. La période de « stage », exprimée en cotisations, correspond à une année de cotisations rapportée à la période de deux ans précédant le début de l'état de chômage (période de référence du « stage ») Mais, en tout cas, il doit s'être écoulé 2 ans au moins depuis la date de la première inscription à l'assurance.

L'article 36, 3^e alinéa, de la loi du 29 avril 1949 déroge à la règle du minimum d'ancienneté dans l'assurance en faveur des travailleurs des localités et des catégories professionnelles pour lesquelles il est prévu (conformément aux règles que nous verrons plus loin) l'octroi d'allocations extraordinaires de chômage. Lorsqu'ils peuvent se prévaloir d'une année de cotisations, ces travailleurs acquièrent le droit à l'indemnité de chômage (au lieu de l'allocation extraordinaire), même s'ils n'ont pas totalisé deux années dans l'assurance.

La « période de carence » des prestations varie selon que la demande d'octroi de l'indemnité est présentée dans le délai fixé par l'Institut assureur (3 jours à partir du début du chômage) ou qu'elle est présentée avec du retard. Dans le premier cas, la période de carence est de 7 *jours*, à partir du début du chômage, l'indemnité étant versée à partir du 8^e jour suivant la date de cessation du rapport de travail ou, si l'assuré a perçu une indemnité pour défaut de préavis, à partir du 8^e jour suivant la fin de la période de préavis correspondante (art. 73 du décret-loi du 4 oct. 1935). Lorsque le chômage est dû à l'inaptitude au travail de l'assuré (accident, invalidité, maladie), le droit à l'indemnité journalière de chômage commence à courir à compter du 8^e jour après que l'intéressé a recouvré sa capacité de travail (art. 44 du règlement du 7 déc. 1924).

En cas de présentation tardive de la demande, la période de carence est de *cinq* jours à partir de la date de la demande (art. 73 et 77 du décret-loi du 4 oct. 1935).

La durée de versement de l'indemnité n'est pas illimitée, précisément parce qu'il s'agit d'une prestation d'assurance, et non d'une indemnité d'assistance. *Pendant une période d'un an, le chômeur ne peut toucher plus de 180 indemnités journalières* (art. 31 de la loi du 29 avril 1949). Par conséquent, l'assuré cesse de bénéficier de l'indemnité si, pendant l'année immé-

diatement antérieure, il a déjà touché 180 journées d'indemnité (art. 20 du décret-loi du 14 avril 1959).

L'assuré ayant perçu l'indemnité pendant la période maximum de 180 jours ne peut en bénéficier à nouveau que si, dans l'intervalle, au moins 24 cotisations hebdomadaires ont été versées ou s'il en a été crédité, toutes autres conditions demeurant inchangées.

Si le motif de la cessation du rapport de travail est imputable au travailleur, en d'autres termes, si le chômage provient d'un départ volontaire (sans juste motif) ou d'un licenciement sans préavis (pour faute du travailleur), le droit à l'indemnité reste suspendu pendant les 30 premiers jours. Ce n'est que le chômage postérieur à cette période initiale qui peut être qualifié d'« involontaire », et par conséquent ouvre le droit à l'indemnité, *la période de carence subsistant*. Dans ces deux cas donc, l'indemnité est payée à partir du 38^e jour suivant la date de la cessation du travail et peut être payée pour un maximum de 150 jours, la suspension initiale de 30 jours étant déduite de la période normale d'indemnisation. La loi fondamentale applique la même réduction également à l'indemnisation du chômage résultant de la grève ou du lock-out. Mais selon certains auteurs, cette disposition doit être considérée comme abrogée, en raison de son incompatibilité avec les principes de la nouvelle constitution en matière de grève ou de lock-out¹. Cette opinion appelle au moins une réserve. La suspension de l'indemnité pendant une période initiale de 30 jours demeure applicable au cas où le lock-out est imputable à une faute du personnel, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'un lock-out non véritable, exercé à titre d'*exceptio inadimpleti contractus* (v. n° 13).

Le droit à l'indemnité s'exerce par demande adressée au bureau local de l'I.N.P.S., rédigée sur formulaire spécial (art. 44 du règlement) délivré par les bureaux de placement. La demande peut également être présentée aux bureaux de placement, qui la transmettent au bureau compétent de l'I.N.P.S. (arrêté ministériel du 6 mai 1957). La demande doit être accompagnée d'un certificat de cessation de service délivrée par l'employeur, du certificat d'inscription de l'assuré sur les listes de l'Office de placement (art. 75 du décret-loi du 14 oct. 1935), de la carte d'assurance ainsi que, en cas de chômage pour cause de maladie ou d'invalidité, du certificat médical attestant que l'assuré a recouvré sa capacité de travail.

Il n'y a pas solution de continuité dans l'état de chômage, mais seulement *suspension* du droit à l'indemnité dans les cas suivants : emploi de l'assuré pendant les jours de repos hebdomadaire ou les jours fériés, en remplacement des travailleurs prenant leur repos ; emploi de l'assuré à des travaux occasionnels différents de son occupation habituelle pendant deux jours au plus (art. 55 du règlement). Ainsi qu'il a déjà été dit, pour les chômeurs qui étaient auparavant employés par des entreprises saisonnières (sujettes à des périodes d'inactivité ne dépassant pas six mois), l'indemnisation de

1. V. GASPARRI, *op. cit.*, p. 180-181 ; LEVI-SANDRI-LUCCHETTI, *Codice delle leggi nel lavoro*, 2^e éd., Milan, 1956, p. 1103, note (69).

l'état de chômage est suspendue pendant la période de chômage saisonnier de l'entreprise pour laquelle le chômeur a travaillé en dernier lieu.

Lorsque l'indemnité n'a plus de raison d'être suspendue, l'assuré en bénéficie à nouveau sans qu'il ait besoin d'adresser une nouvelle demande (art. 54 du règlement).

Il y a interruption de l'état de chômage indemnisable et par conséquent extinction du droit à l'indemnité : 1° quand la période maxima de jouissance de l'indemnité prévue par la loi est écoulée ; 2° quand la condition préalable du chômage n'est plus remplie (c'est-à-dire lorsque l'assuré perd sa capacité de travail, trouve un nouvel emploi correspondant à son occupation habituelle ou accepte, pour une durée supérieure à 2 jours, un travail autre que son occupation habituelle ; 3° quand la condition préalable du caractère involontaire du chômage n'est plus réalisée (c'est-à-dire lorsque l'assuré refuse l'offre d'un emploi susceptible de lui convenir) ; 4° quand l'assuré ne se conforme pas, sans motif valable, aux obligations fixées par l'Institut assureur en vue du contrôle du chômage.

Aux fins de ce contrôle, l'assuré doit se présenter tous les jours au bureau local de l'I.N.P.S. ou à un autre service public auquel l'Institut a confié le contrôle du chômage indemnisé (actuellement, l'Office du travail et du plein emploi, conformément à l'arrêté ministériel du 6 mai 1957).

Le montant de l'indemnité de chômage est fixé à 300 liras par jour *pour tous les assurés* (art. 31 du décret présidentiel du 26 avril 1957, n° 818, modifié par la loi du 20 octobre 1960, n° 1237). Dans le système actuel, par suite de la dépréciation monétaire, le principe relatif au caractère progressif de l'indemnité en fonction du montant des cotisations versées qui avait été établi, tout au moins partiellement, par la loi fondamentale, a complètement disparu. L'article 19 du décret-loi du 14 avril 1959 faisait une distinction entre employés et ouvriers et, dans ces deux catégories, répartissait le montant des cotisations versées en quatre échelons, à chacun desquels correspondait une indemnité d'un montant croissant. Aujourd'hui, l'indemnité de chômage est *fixe*, son montant est indépendant aussi bien de la catégorie professionnelle à laquelle appartient le chômeur que du montant des cotisations versées. C'est là le point le plus critiquable du système si l'on considère, d'une part, que la possibilité pour le chômeur de s'adapter à l'état de besoin résultant du chômage est inversement proportionnelle à l'importance de la rémunération perçue antérieurement et que, d'autre part, une fois posé le principe du caractère proportionnel des cotisations par rapport au montant de la rémunération, l'équité impose évidemment que le même principe soit appliqué également à la détermination de la prestation de l'assurance.

L'indemnité de chômage est majorée lorsque le chômeur a des enfants à sa charge âgés de moins de 16 ans pour les ouvriers, de moins de 18 ans pour les employés, ou incapables de travailler, ainsi que ses parents, alors qu'il toucherait pour eux des allocations familiales s'il travaillait. La majoration est de 120 liras pour chacun des membres de la famille à charge. En outre, *si l'épouse est en chômage*, la majoration est accordée également pour

le mari qui ne dispose pas de source de revenu et ne perçoit pas d'autres allocations (art. 35 de la loi du 29 avril 1949, n° 264). On remarquera le caractère singulier de cette disposition concernant le conjoint du chômeur : le mari chômeur n'a pas droit à une majoration de l'indemnité pour son épouse ; par contre, ce droit est reconnu à la femme en chômage, si le mari est, lui aussi, en chômage et ne touche aucune allocation.

L'indemnité de chômage et les majorations correspondantes sont payées à quinzaines échues, à concurrence d'un maximum de 30 jours par mois. L'article 32 du décret présidentiel du 26 avril 1957, qui innove par rapport aux dispositions de l'article x 57 du règlement du 7 décembre 1924, prévoit que l'indemnité doit être également payée au chômeur pour les dimanches et autres jours fériés.

b) *Allocations extraordinaires.* — Le système d'assurance laisse sans protection un grand nombre de chômeurs qui, au moment où la relation de travail prend fin, ne sont pas en mesure de satisfaire aux conditions requises pour obtenir l'indemnité. On remédie à cet inconvénient par l'institution des allocations extraordinaires de chômage (loi du 29 avril 1949, n° 264, art. 36 et s.).

L'octroi des allocations extraordinaires de chômage est décidé par un arrêté du ministre du Travail, pris de concert avec le ministre du Trésor ; il est limité à certaines localités et à certaines catégories professionnelles. Le chômeur peut bénéficier de l'allocation pendant une période de 90 jours, prolongeable jusqu'à un maximum de 180. Dans certains cas exceptionnels, le ministre peut fixer un délai plus long.

L'allocation extraordinaire ne s'ajoute pas à l'indemnité ordinaire de chômage, mais la remplace ; elle est donc prévue seulement en faveur des chômeurs involontaires « qui ne satisfont pas aux conditions requises pour avoir droit à l'indemnité journalière de chômage ». Certaines conditions sont cependant requises : un minimum effectif de cotisations (au moins cinq cotisations hebdomadaires pour les ouvriers, une cotisation mensuelle pour les employés versées dans les 2 ans précédant l'entrée en vigueur de l'arrêté sus-mentionné du ministre du Travail : loi, 21 juill. 1959, n° 533) ; inscription depuis au moins 5 jours sur la liste de placement ; état de besoin justifié par le fait de ne pas appartenir à une famille dont deux membres au moins travaillent et de ne pas bénéficier d'allocations ou d'indemnités d'une autre nature de la part d'organismes publics (exception faite des pensions de guerre), fréquentation des cours de qualification professionnelle ou impossibilité de les fréquenter pour les raisons indiquées par la loi.

Les allocations extraordinaires sont d'un montant égal à celui de l'indemnité de chômage (art. 31 du décret présidentiel du 26 avril 1957 ; cf. *supra* sous a) et sont versées par l'Institut qui gère l'assurance-chômage. Leur financement est assuré par les cotisations patronales complémentaires et par le concours de l'Etat.

Ces brèves indications montrent que le système des allocations extraordinaires a un caractère hybride qui le situe à mi-chemin entre la prévoyance

et l'assistance sociale. D'une part, les allocations extraordinaires se rattachent au système de l'assurance en ce qu'elles sont gérées par le même organisme que l'indemnité de chômage et en ce que leur octroi est subordonné au versement d'un certain nombre, très restreint il est vrai, de cotisations. Mais, d'autre part, les conditions d'attribution indépendantes des conditions propres à l'indemnisation par l'assurance, le financement partiel par l'Etat et surtout la condition de l'état de besoin, font qu'en définitive, les allocations extraordinaires apparaissent comme une forme d'assistance qui est en majeure partie à la charge des employeurs et pour une faible part seulement à la charge de la collectivité tout entière.

15. *Réglementation spéciale de l'assurance pour les journalistes.* — En vertu de la loi du 20 décembre 1951, n° 1564, les formes générales de la prévoyance et de l'assistance sociales sont entièrement remplacées, pour les journalistes qui y sont inscrits, par la prévoyance et l'assistance de l'« Institut national de prévoyance des journalistes italiens Giovanni Amendola », organisme de droit public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie, régi par un statut approuvé par l'arrêté ministériel du 20 juin 1956, n° 781. Les cotisations patronales sont fixées par l'article 48 du règlement d'application (approuvé par arrêté ministériel du 1^{er} janv. 1953 modifié par l'arrêté ministériel du 15 janv. 1959) dans les proportions prévues par les dispositions législatives concernant les autres formes de prévoyance et d'assistance obligatoires. Les conventions collectives de travail peuvent fixer des cotisations complémentaires à la charge des employeurs et des inscrits. L'Institut reçoit d'autre part une contribution annuelle de l'Etat (loi du 17 avril 1957, n° 269).

L'article 18 du susdit règlement attribue au journaliste en chômage une indemnité journalière de 1.000 liras, plus 200 liras par membre de la famille à charge. La période maximum de chômage indemnisable est de 240 jours par année civile.

Le plein bénéfice de ces prestations spéciales est cependant subordonné à la condition que l'assuré puisse justifier, pour les 2 ans précédant la période chômage, d'un minimum de 12 cotisations mensuelles pour le moins égales à celles correspondant à rémunération prévue pour le rédacteur. A défaut ces prestations de chômage sont réduites de moitié.

16. *Nature spéciale et régime de l'assurance pour les travailleurs agricoles.* — On a déjà noté (n° 11 ci-dessus) que l'extension de l'assurance chômage aux travailleurs agricoles (décidés en 1949, mais entrée en vigueur depuis 1955 seulement) a introduit une forme de salaire minimum garanti, réalisée par l'intermédiaire du mécanisme de l'assurance. Les travailleurs en question (saliés fixes et journaliers) sont considérés comme « sous-employés » en ce sens que, pour chaque campagne agricole, ils ne parviennent à trouver du travail que pour un nombre de journées très limité (en moyenne 100 journées de travail environ par an). L'extension à ces travailleurs de l'assurance chômage en vertu des règles normales, c'est-à-dire en

les faisant bénéficier de l'indemnité pour tous les jours de chômage effectif (à concurrence d'un maximum de 180 jours) aurait constitué une charge financière excessive, sans compter les difficultés d'ordre administratif. Aussi l'assurance chômage a-t-elle pris pour cette catégorie de travailleurs une signification toute particulière : il s'agit d'un complément de salaire, visant à garantir un revenu annuel minimum.

Les conditions d'octroi ainsi que l'indemnisation elle-même se trouvent radicalement modifiées en fonction de cet objectif différent.

a) *Conditions d'attribution de l'indemnité.* — Ici encore, il faut justifier d'une ancienneté minimum dans l'assurance (2 ans) et d'un « stage » minimum (180 cotisations journalières au moins au cours des deux années précédentes) (art. 3 du décret présidentiel du 24 oct. 1955, n° 1323) mais l'inscription sur les listes de placement n'est plus une condition. En effet, l'indemnité n'est pas payée aux travailleurs agricoles pendant une période de chômage en cours, mais pour une période *déjà écoulée*, c'est-à-dire pour le chômage intervenu au cours de la campagne agricole ayant précédé la date de présentation de la demande.

Par contre, une condition tout à fait particulière, liée à la notion de salaire minimum garanti, est requise en l'occurrence : il est nécessaire qu'au cours de la campagne agricole ayant précédé la date de présentation de la demande, le travailleur agricole n'ait pas atteint le minimum de 180 journées de travail, y compris les journées consacrées à des activités exercées pour son propre compte ou rémunérées par une participation au produit. Des règles spéciales sont prévues par le règlement de 1955 pour la détermination des journées de chômage. Si le travailleur agricole a été occupé pendant 180 jours au moins dans l'année, il n'a pas droit à l'indemnité pour les périodes de chômage.

b) *Calcul de l'indemnité.* — L'indemnité est attribuée pour un nombre de journées de chômage correspondant à la différence entre le chiffre fixe de 220 et le nombre (inférieur à 180) de journées de travail effectuées pendant la précédente campagne agricole.

La demande d'octroi de l'indemnité doit être présentée avant le 30 novembre de chaque année. L'indemnité est payée en deux fractions, la première au cours du mois de janvier, la seconde au cours du mois de mars de l'année suivante.

c) *Cotisations.* — Une règle spéciale s'applique également pour les cotisations. Les cotisations sont toujours exclusivement à la charge des employeurs, les cotisations ne sont pas calculées en pourcentage du salaire, comme dans l'industrie et le commerce, mais sont établies chaque année à un taux fixe. En outre, selon une règle générale dans le secteur agricole, elles ne sont pas versées directement à l'Institut assureur, mais sont recouvrées, au moyen de rôles, par les percepteurs des contributions directes après contrôle effectué par le « Service des cotisations unifiées de l'agriculture ».

17. *Règlement des litiges.* — A l'encontre des mesures de l'I.N.P.S. relatives à l'application des règles sur l'assurance chômage, les employeurs et les travailleurs assurés peuvent former un recours *par la voie administrative* devant le Comité spécial mentionné au 1/10 ci-dessus. Le recours doit être formé dans les 90 jours qui suivent la notification de la mesure attaquée, et la décision du Comité doit intervenir dans les 90 jours suivant la date du recours. Une fois cette décision intervenue (si elle est défavorable pour le requérant), ou s'il s'est écoulé 90 jours sans que la décision soit intervenue, l'intéressé a la faculté d'attaquer la mesure en cause par la voie contentieuse. La juridiction compétente pour répondre le litige est l'autorité judiciaire ordinaire, car il s'agit d'un litige portant sur un droit subjectif (art. 98 et 99 D.-L. 5 oct. 1935, modifiés par la loi du 5 févr. 1957, n° 18).

SECTION III

FORMES D'ASSISTANCE

(REMPLAÇANT OU COMPLÉTANT L'ASSURANCE)

18. Nous avons déjà parlé du système des allocations extraordinaires, et nous avons indiqué les raisons qui empêchent de les considérer comme une forme pure d'assistance sociale et obligent à y voir au contraire un complément du système de l'assurance-chômage.

Une forme pure d'assistance financière (complétant ou remplaçant les prestations de l'Institut assureur) est constituée par les allocations que prévoient les articles 52 et 61 de la loi du 29 avril 1949 en faveur des chômeurs qui fréquentent les cours de qualification professionnelle ou qui travaillent comme volontaires dans les chantiers-écoles. L'allocation (de montant variable selon que le travailleur reçoit ou non les prestations de l'assurance) est versée par le « Fonds pour la formation professionnelle des travailleurs » organisme spécial autonome administré par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (décr. du 5 janv. 1950, n° 17).

Des règles spéciales pour l'assistance aux marins en chômage ont été prévues par le décret législatif du 12 avril 1944, n° 443 et par le statut de l'Office national d'assistance aux gens de mer approuvé par le décret présidentiel du 10 mai 1955, n° 1082. En outre, la loi du 4 mai 1951, n° 387 prévoit, à titre transitoire, le versement d'une allocation mensuelle spéciale aux marins en chômage dans l'attente d'un embarquement. Cette allocation est financée par un fonds spécial, géré par le ministère de la Marine marchande et alimenté par les cotisations des armateurs.

On peut également citer comme forme d'assistance aux chômeurs les allocations versées par le « Fonds national de secours d'hiver » réglementé par la loi du 3 novembre 1954, n° 1042. A la vérité, il ne s'agit pas d'une forme d'assistance spéciale aux travailleurs (assistance sociale) mais d'une forme d'assistance et de bienfaisance publiques, puisque le Fonds est destiné à toutes les personnes « indigentes » et pas seulement aux chômeurs. Mais, en pratique, sa principale fonction est de soulager la misère causée par le chômage.

CHAPITRE II CHOMAGE PARTIEL

SECTION I

LA RÈGLEMENTATION DU CONTRAT DE TRAVAIL

19. *La notion de chômage partiel.* — Cette expression, assez impropre, désigne deux cas dans lequel le contrat de travail subsiste, mais son exécution subit, pendant un certain laps de temps de caractère transitoire, une modification quantitative qui diminue le montant du gain que le travailleur pouvait en attendre au moment de la passation. Cette modification consiste soit en une diminution de la durée du travail, soit en une suspension temporaire de celui-ci, la cause étant un évènement de force majeure qui frappe l'activité de l'entreprise c'est-à-dire le domaine où elle exerce son activité.

20. *Application des principes généraux du droit civil.* — En principe, les effets sur le rapport de travail de la diminution ou de la suspension temporaire de l'activité de l'entreprise (ou d'une partie de celle-ci) sont réglés par les dispositions générales du Code civil concernant les cas où la prestation devient impossible. Bien que le droit italien connaisse la théorie du risque de l'entreprise, les règles qui en font application, de par leur nature de règles d'exception, ne peuvent s'appliquer que dans les cas expressément prévus. Actuellement, dans les rapports intérieurs à l'entreprise (rapports entre employeur et travailleurs) la notion de risque d'entreprise n'est appliquée que dans quelques cas où la prestation du travail devient temporairement impossible à cause d'obstacles survenus dans le domaine de la vie personnelle du travailleur (accident, maladie, grossesse et accouchement, appel ou rappel sous les drapeaux etc.). Dans ces circonstances, le travailleur continue à être rémunéré au moins pendant un certain temps (art. 2110 et 2111 du C. civ.). Par contre, aucune dérogation aux principes généraux du Code civil n'est prévue dans les cas qui nous intéressent, c'est-à-dire la réduction ou la suspension temporaire de la prestation de travail à la suite d'obstacles survenus dans le domaine de l'activité de l'entreprise. Le risque est alors à la charge de travailleur qui perd son droit à rémunération en proportion de la réduction de la durée du travail ou de la durée de la période de suspension.

Cela résulte expressément du dernier paragraphe de l'article 6 de la loi sur l'emploi privé, en vertu duquel l'employé dont le travail est arrêté n'a droit à la rémunération normale que lorsque l'arrêt est causé « par un fait *dépendant de l'employeur* » c'est-à-dire par un fait qui lui est imputable. Les conditions du cas opposé sont mieux précisées par l'article 9, § 2, de la même loi : pour que l'employeur soit déchargé de l'obligation de la rémunération, il est nécessaire que la réduction ou la suspension de l'activité de

l'entreprise « soit *exclusivement* déterminée par la *force majeure* ». Cette règle applique rigoureusement la notion de l'impossibilité qui survient, caractéristique du droit italien des obligations. La réduction ou la suspension de l'activité de l'entreprise ne justifient une réduction ou une suspension correspondantes de la rémunération du travailleur que lorsqu'elles sont la conséquence de faits survenus sans qu'il y ait faute de la part de l'employeur et qui entraînent une véritable impossibilité (objective et absolue) de poursuivre l'activité de l'entreprise au niveau normal. L'application pratique de cette règle n'est certes pas exempte de difficultés, et on ne saurait traiter ici des détails. Il est hors de doute qu'on ne peut considérer comme impossibilité pour l'employeur une difficulté financière, ni (tout au moins eu règle générale) une modification de la situation personnelle de celui-ci, qui l'empêcherait de continuer son activité de direction (maladie, appel sous les drapeaux). Mais d'autres cas sont controversés, surtout celui d'une réduction ou d'une suspension d'activité due à une crise économique dans le secteur auquel appartient l'entreprise. On tend en général à considérer que dans ce cas, l'employeur n'est pas dégagé de sa responsabilité à l'égard du travailleur. Mais, posée en termes absolus, cette solution négative est peu convaincante et l'opinion contraire peut se réclamer d'interventions législatives récentes (dont nous parlerons plus loin) qui ont accordé les compléments de salaire aux ouvriers des entreprises cotonnières contraintes de réduire ou de suspendre leur activité de production « en fonction de la crise qui règne dans le secteur de l'industrie cotonnière ». Or l'octroi des compléments de salaire présuppose une suspension du travail ou une réduction de l'horaire de travail, l'employeur étant alors dégagé de l'obligation de rétribuer les travailleurs¹.

L'impossibilité pour l'employeur, sans qu'il y ait faute de sa part, de faire travailler son personnel, ou de les faire travailler à horaire normal, se ramène à l'impossibilité temporaire ou partielle, suivent le cas, de la prestation de travail².

a) *Impossibilité temporaire* dans le cas de suspension temporaire du travail qui est régi par les articles 1256, § 2 et 1463 du Code civil. Le rapport de travail est suspendu, l'employeur est par conséquent exonéré pendant ce temps de l'obligation relative à la rémunération. Toutefois, le rapport disparaît si, en ce qui concerne les conditions ou l'objet de celui-ci, le travailleur ne peut plus être considéré comme obligé de tenir la prestation de travail à la disposition de l'employeur ou si celui-ci n'a plus intérêt à en conserver la disponibilité. Lorsqu'il en est ainsi (dans les cas concrets, ce point est laissé à l'appréciation du juge), le travailleur peut demander le paiement de l'indemnité d'ancienneté (art. 2120 du C. civ.) mais non

1. A été considéré comme circonstance justifiant pour l'employeur la réduction de l'horaire de travail ou la suspension temporaire de l'activité de production le « défaut d'activité » : Tribunal de Turin, 13 février 1952, *Dir. lav.*, 1953, II, 70.

2. Cette thèse est courante dans la doctrine civiliste italienne : cf. notamment COTTINO, *L'impossibilità sopravvenuta della prestazione e la responsabilità del debitore*, Milan, 1955, p. 192 et s., 355.

celui de l'indemnité de délai-congé qui ne serait due qu'en cas de licenciement selon l'article 2118 du Code civil tandis que dans le cas présent le rapport de travail a disparu *ipso jure*.

D'autre part, l'application rigide des règles générales du Code civil est tempérée par la législation spéciale et par les Conventions collectives. Le dernier paragraphe de l'article 5 du règlement d'application de la loi sur les heures du travail (D.-L. du 15 mars 1923, n° 692) permet la récupération des périodes d'arrêt pour raison de force majeure, à condition que l'augmentation de la durée du travail qui en résulte ne dépasse pas une heure par jour et respecte les conditions fixées à ce sujet par les contrats individuels de travail et par les Conventions collectives (cf. par ex. : l'art. 9 de la Convention collective nationale de la métallurgie et de l'industrie mécanique du 21 juin 1956 qui exige de plus que la récupération s'effectue dans les trente jours à compter du début de l'interruption). En outre, les Conventions collectives prévoient d'ordinaire que la rémunération ne sera pas modifiée par les arrêts du travail de courte durée pour cas de force majeure lorsque leur durée totale ne dépasse pas une heure en une journée.

Enfin, lorsque la suspension du travail se prolonge au-delà d'une certaine durée, par exemple 15 jours (cf. art. 7 de la Convention collective déjà citée) de sorte que le travailleur ne peut plus se considérer comme lié à l'égard de l'employeur, on admet qu'il a le droit de toucher toutes les sommes dues en fin de contrat, y compris l'indemnité de délai-congé.

b) La réduction de l'activité de l'entreprise ou d'une partie de celle-ci, lorsqu'elle a lieu pour cas de force majeure et s'exerce uniformément sur toutes les prestations de travail, constitue un cas d'impossibilité *partielle*, et les articles 1258 et 1464 du Code civil s'appliquent. L'obligation de travail n'existe que dans les limites où ce travail est utilisable par l'employeur ; en d'autres termes, ce dernier a le droit de réduire la durée du travail, avec réduction correspondante de la rémunération. Mais il peut aussi dénoncer le contrat de travail s'il n'a pas un intérêt appréciable à l'emploi partiel de la prestation de travail (c'est-à-dire à horaire réduit).

Cette règle, tirée de l'article 1464 signifie que, lorsque les circonstances concrètes (appréciées en fonction de la nature et de l'organisation de l'entreprise et de la durée probable de la réduction d'activité) sont telles que l'employeur n'a pas intérêt à utiliser en totalité la prestation de travail, il peut procéder soit à une réduction de la durée du travail, soit à une compression de personnel sans obligation de payer aux travailleurs licenciés aucune indemnité. Cette procédure est en effet conforme à l'article 9, déjà cité, de la loi sur l'emploi privé qui autorise l'employeur à dénoncer le contrat de travail sans préavis et sans paiement de l'indemnité de licenciement en cas de « réduction de (l'activité de) l'entreprise due exclusivement à un cas de force majeure ». Mais cette règle a été modifiée par l'article 2120 du Code civil qui confère au travailleur le droit à l'indemnité d'ancienneté *dans tous les cas* de résolution d'un contrat de travail de durée indéterminée, sauf ceux de départ injustifié du travailleur et de licenciement pour faute commise par celui-ci. D'après la réglementation générale de l'article 1464

et de celle de l'article 2120 il faut donc conclure que, dans le cas d'une réduction de l'activité de l'entreprise pour cas de force majeure, si l'intérêt objectif de l'entreprise ne permet pas une réduction de la durée du travail mais exige la compression du personnel, le licenciement d'une partie du personnel peut se faire sans préavis, mais avec paiement obligatoire de l'indemnité d'ancienneté.

Cependant, la pratique des Conventions collectives tend à éliminer la distinction entre les réductions de personnel pour cas de force majeure et les autres et à admettre dans tous les cas le droit du travailleur non seulement à l'indemnité d'ancienneté mais aussi à l'indemnité de délai-congé. En outre, le dernier alinéa de l'article 15 de la loi du 29 avril 1949, complété par l'article 4 de l'accord interconfédéral du 2 avril 1950 sur les licenciements pour compression de personnel dans les entreprises industrielles, attribue aux travailleurs licenciés un droit de préférence dans les nouveaux embauchages auxquelles procéderait l'entreprise dans un délai d'un an.

SECTION II

UNE INSTITUTION DE PRÉVOYANCE : LES COMPLÉMENTS DE SALAIRES

21. *La Caisse complémentaire des salaires des ouvriers de l'industrie.* — Il résulte de ce qui a été dit dans le paragraphe précédent que la réglementation légale du rapport de travail met à la charge du travailleur le risque que représentent les cas de force majeure pouvant survenir dans la sphère d'activité de l'entreprise et déterminer une réduction de la durée du travail ou même une suspension temporaire du travail dans toute l'entreprise ou dans une ou plusieurs parties de celle-ci. Les *ouvriers* des entreprises industrielles sont assurés contre ce risque par l'intermédiaire de la création auprès de l'I.N.P.S. d'une « Caisse complémentaire de salaires des ouvriers de l'industrie ». L'assurance ne couvre pas les employés, parce qu'on suppose que le risque de réduction ou de suspension de l'activité de l'entreprise n'affecte que l'activité productrice des ouvriers. Les accords interconfédéraux du 30 mars et du 23 mai 1946, confirmés par les Conventions collectives plus récentes, ont prévu que, en cas de suspension du travail ou de réduction de sa durée, les rémunérations des employés ne subiraient pas de réduction.

L'institution des compléments de salaires¹ a une origine conventionnelle. Le premier acte constitutif de la Caisse fut la Convention collective du 13 juin 1941 conclue entre la confédération générale des industries et celle des travailleurs de l'industrie. La conclusion du contrat eut pour cause principale le besoin de mesures particulières en vue d'améliorer la situation

1. Un vaste exposé du système présenté par G. BALDINOZZI figure dans le vol. II, t. II, déjà cité des *Assi deola Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione*, p. 139 et s.

difficile des ouvriers de certaines industries contraintes de diminuer la durée du travail à cause de la guerre. Mais le nouveau système de prévoyance fut organisé de façon à atteindre en même temps un autre but : permettre aux industries en question de conserver la pleine capacité de travail de leur personnel, de façon à pouvoir reprendre rapidement la production à horaire normal. Le contrat ne prévoyait que l'hypothèse de la réduction de la durée du travail au-dessous de 40 heures par semaine, non celle d'une suspension du travail. La Caisse, alimentée par les cotisations des travailleurs, à raison de 5 % de leur rémunération globale, versait aux intéressés 75 % de la rémunération correspondant aux heures manquant pour atteindre le chiffre de 40 heures par semaine.

Immédiatement après la guerre, la gestion contractuelle établie provisoirement en raison des circonstances, fut supprimée sur intervention du législateur qui institua sous la même dénomination une nouvelle Caisse de caractère *permanent*. La réglementation fondamentale de cette institution se trouve aujourd'hui dans les décrets législatifs du 9 novembre 1945, n° 788 et du 12 août 1947, n° 869. Nous avons déjà parlé plus haut (§ 8) d'une fonction secondaire de la Caisse, étrangère au but dans lequel elle a été instituée : l'aide aux chômeurs.

22. *Organisation.* — Les compléments de salaire constituent une forme de prévoyance sociale ; il y est pourvu par une Caisse administrée par l'I.N.P.S. suivant les règles qui régissent également la gestion de l'assurance contre le chômage involontaire (art. 6 du décr. législatif du 9 nov. 1945). La Caisse est contrôlée par un comité spécial (comprenant aussi des représentants des employeurs et des travailleurs), chargé de la vérification des bilans annuels ; ce comité a également des fonctions consultatives et, pour la conclusion des accords sur les prestations et les cotisations, des fonctions délibératives. La gestion de la Caisse est contrôlée par un collège de commissaires aux comptes.

23. *Le champ d'activité* de la Caisse comprend toutes les entreprises *industrielles*, à l'exclusion des entreprises de navigation, des compagnies de chemins de fer et de tramways, des entreprises de spectacles, des industries de la pêche, de la sylviculture, de l'industrie du tabac, des entreprises artisanales reconnues comme telles au point de vue des allocations familiales des coopératives de portefaix, porteurs de bagages, commissionnaires et professions analogues ainsi que de toutes les entreprises publiques (art. 3 du décret législatif du 12 août 1947). Cependant il est prévu que les entreprises industrielles des organismes publics ne relevant pas de l'Etat pourront être admises à bénéficier des services de la Caisse ; un arrêté ministériel devra être pris dans chaque cas particulier.

Les prestations de la Caisse peuvent être versées à tous les *ouvriers* des entreprises industrielles tenues d'observer les règles sur les rémunérations complémentaires sauf :

a) Les ouvriers embauchés ou maintenus en surnombre par rapport aux

besoins de l'entreprise, dont l'embauchage ou le maintien au travail donne lieu à un travail par roulement ou à une réduction de la durée du travail, pendant le temps où ils restent dans cette position (art. 6 du décret législatif du 2 août 1947). Le but de cette mesure est d'empêcher que les compléments de salaire ne dégénèrent en une forme d'assurance-chômage. Toutefois, par dérogation audit article 6, les compléments de salaire sont versés aux ouvriers en surnombre lorsque ceux-ci fréquentent un cours de reclassement professionnel organisé au sein de l'entreprise (art. 56 de la loi du 29 avril 1949, n° 264).

b) Les ouvriers inscrits aux rôles tenus par les autorités préposées à l'organisation du travail dans les ports (loi du 21 mars 1951, n° 498). Cette exception, qui en pratique ne touche que les entreprises industrielles du port de Gênes, se justifie par le fait que ces ouvriers, en cas de réduction de la prestation de travail, bénéficiant d'allocations particulières de lapart d'un Fonds spécialement institué auprès du ministère de la Marine marchande.

24. *Financement.* — La Caisse complémentaire de salaires est alimentée par une cotisation à la charge des entreprises industrielles et grâce au concours de l'Etat.

La cotisation patronale, fixée au début à 5% des salaires bruts versés aux ouvriers, a été ultérieurement réduite, la loi du 8 janvier 1959, n° 14 l'a fixée au taux de 0,65%. Cependant, pour l'année 1960, cette cotisation a été ultérieurement réduite aux taux de 0,40% par le décret présidentiel du 2 février 1960, n° 59. Lorsque la rémunération journalière est inférieure à 400 liras, la cotisation est assise sur ce minimum (art. 15, 1/3 de la loi du 4 avril 1952, n° 218, dont les dispositions ont été étendues aux compléments de salaire par la loi du 31 mars 1954, n° 117). Comme nous le dirons plus loin, le versement des cotisations s'effectue selon le « système de la compensation ».

Le concours financier de l'Etat est fixé à la moitié des dépenses totales effectuées ou à effectuer par la Caisse, à concurrence d'un maximum de huit milliards de liras.

25. *Les prestations.*

A. — *Conditions de fond.* — A l'origine, les compléments de salaire étaient versés dans le cas où la durée hebdomadaire du travail tombait au-dessous de 40 heures, avec réduction concomitante de la rémunération (art. 1^{er} du décret législatif du 9 nov. 1945). Par la suite, le décret législatif du 12 août 1947 (art. 3) a étendu l'assurance au cas de la suspension du travail comportant suspension consécutive de la rémunération et en a précisé les conditions d'attribution.

La condition fondamentale d'attribution du complément de salaire, commune aux deux cas que nous venons de distinguer est le *caractère involontaire* de la réduction ou de la suspension de l'activité de production de l'entreprise : en d'autres termes, il faut qu'il s'agisse d'une situation résultant d'un cas de force majeure pour les deux parties au contrat de travail. Plus précisément :

a) Il faut un événement *non imputable* à l'employeur. C'est pourquoi le complément de salaire ne peut être accordé lorsque la réduction de l'activité de production est due à une disproportion entre les besoins normaux de l'entreprise et le nombre d'ouvriers embauchés ou maintenus en service. Dans ce cas, la réduction de l'horaire de travail provient de l'attitude volontaire de l'employeur lequel, bien qu'il n'en ait pas économiquement la possibilité, conserve à son service des ouvriers en surnombre, qu'il pourrait licencier ou s'abstenir d'embaucher¹. L'événement ne doit pas non plus être imputable aux ouvriers. C'est pourquoi le complément de salaire n'est pas admis en faveur des ouvriers d'un service de l'entreprise privés de travail en raison d'une grève effectuée par les travailleurs d'autres services. Dans ce cas, les travailleurs ne participent pas à la grève ont uniquement droit à l'indemnité de chômage, pour autant qu'ils remplissent les conditions prévues (v. ci-dessus, nos 13 et 14).

b) Il faut un événement *anormal*, c'est-à-dire extraordinaire et imprévisible. C'est pourquoi l'octroi d'un complément de salaire n'est pas admis lorsque la suspension d'activité tient à la nature même de l'entreprise du fait que celle-ci comporte nécessairement et régulièrement des périodes de chômage saisonnier ou des périodes d'arrêt. Pour les salariés d'entreprises saisonnières, l'octroi d'un complément de salaire n'est admis qu'au cas où la réduction ou la suspension d'activité se produit pendant les périodes d'activité normales (art. 5, n° 4 du décret législatif du 12 août 1957).

En ce qui concerne le cas de suspension du travail, l'article 5 du décret législatif du 12 août 1947 a fixé une seconde condition, à savoir que la situation involontaire ayant déterminé la suspension de l'activité de l'entreprise ou d'un de ses services doit pouvoir être considérée *ab origine* comme transitoire, c'est-à-dire qu'elle doit être telle que « la réintégration à bref délai des ouvriers dans le cadre de l'activité de production de l'entreprise soit certaine ». Une partie de la doctrine estime que cette condition doit également s'appliquer, au premier cas régi par le décret de 1945, c'est-à-dire à celui d'une réduction de l'horaire de travail², mais la Cour de cassation a décidé au contraire que le régime des deux cas considérés est différent sous ce rapport³. Il ne fait aucun doute que, même dans le cas de la réduction de l'horaire de travail, l'octroi du complément de salaire est essentiellement temporaire : ainsi que nous le verrons, le texte réglementaire autorisant l'octroi des compléments doit fixer une date limite. Cela est implicite dans le système des compléments de salaire, qui vise exclusivement des entreprises passant par une période de crise, mais capables de reprendre leur activité normale dans un délai assez bref.

Ajoutons que si la réduction de l'horaire de travail se prolongeait trop,

1. Cf. Cass., 12 juillet 1956, n° 2619, *Riv. it. prev. soc.*, 1958, p. 90.

2. Cf. CHERCHE-D'ATTILA, *Origine, evoluzione e lineamenti della Cassa Integrazione Guadagni*, *Riv. it. prev. soc.*, 1952, p. 563.

3. Cass. 12 juillet 1953, cit. dans *Riv. it. prev. soc.*, 1958, p. 89, commenté en ce sens par LAVAGNINI, *L'integrazione salariale nelle disposizioni vigenti*, *ibid.*, 1959, p. 21 et s.

il faudrait inévitablement en conclure, à un certain moment, que l'entreprise supporte effectivement une charge de main-d'œuvre en surnombre, ce qui serait une cause d'exclusion du régime des compléments de salaire, comme prévu à l'article 6 du décret de 1947.

La différence de régime entre les deux cas envisagés réside plutôt en ceci que dans le seul cas de la suspension du travail il doit en résulter *dès le début* la certitude de la reprise de l'activité de production à bref délai, alors que cette certitude initiale n'est pas requise en cas de réduction de l'horaire de travail. Dans ce dernier cas, le complément de salaire doit être accordé, avec fixation préalable d'une date limite d'octroi, même s'il n'est pas possible de déterminer à l'avance s'il sera possible de rétablir l'horaire normal dans un certain délai, c'est-à-dire même si la réduction d'activité de l'entreprise ne semble pas temporaire de toute évidence, à condition seulement que l'événement ne paraisse pas être fonction de la présence d'ouvriers en surnombre.

B. — *Conditions de forme requises pour l'attribution des compléments de salaire : la demande de l'entreprise intéressée et l'autorisation de l'I.N.P.S.* — La première condition montre que l'institution des compléments de salaires protège non seulement les intérêts des ouvriers atteints par l'événement qui réduit ou suspend temporairement la prestation du travail mais aussi les intérêts de l'entreprise elle-même. Un point controversé est de savoir si la protection est prévue pour les deux parties intéressées, ou seulement en faveur des travailleurs ; dans cette dernière hypothèse, la protection de l'entreprise n'existerait que par contre-coup. La question a une importance pratique parce que, étant donné les conditions de fond fixées par la loi, la demande d'attribution des compléments de salaires sera considérée dans la première hypothèse comme une faculté laissée à la discrétion de l'entreprise et dans la seconde comme une obligation. Dans ce dernier cas, si l'employeur ne fait pas de demande ou la fait tardivement, il sera tenu pour responsable des dommages causés aux travailleurs¹.

La demande d'admission au bénéfice des compléments de salaire doit être présentée dans les 15 jours de la suspension ou de la réduction de la durée du travail au service provincial de l'I.N.P.S. Elle doit indiquer la cause de la réduction ou de la suspension, la durée probable, le nombre des ouvriers auxquels devront être versés les compléments de salaire et le nombre d'heures de travail effectif.

La suite donnée à cette demande par l'I.N.P.S. consiste dans *l'autorisation* accordée à l'employeur d'effectuer le paiement des compléments de salaires, avec droit d'en demander ensuite le remboursement à la Caisse.

L'autorisation est donnée par le service provincial de l'Institut, auquel la demande a été adressée, après délibération d'une commission spéciale nommée par le Préfet ou, dans un cas qui sera signalé plus loin, par le

1. La Cour d'appel de Brescia s'est prononcée dans ce second sens le 5 mai 1955. *Mass. Giur. Lav.*, 1953. 218. Pour la doctrine : CARULLO, *Le integrazioni salariali* dans *Trattato diretto da Borsi e Pergolesi*, IV, 2 cit., p. 280.

Comité de contrôle de la Caisse. Ce Comité statue en outre sur les recours formés contre les décisions de la commission provinciale. Lorsque les voies de recours administratif ont été épuisées, les décisions en matière de compléments de salaire peuvent être attaquées devant les juridictions ordinaires.

Le texte de l'autorisation indique les conditions auxquelles l'octroi de celle-ci est éventuellement subordonné (par exemple, exécution d'un plan de réorganisation ou de conversion de l'entreprise) et, toujours sa durée. La loi ne fixe aucune durée maximum dans le cas d'une réduction de la durée du travail; par contre, dans le cas d'une suspension temporaire, l'attribution de compléments de salaire peut être autorisée par la commission préfectorale dont il vient d'être question, pour une durée maximum d'un mois, laquelle peut être prolongée jusqu'à trois mois par une délibération du Comité spécial constitué au siège central de l'Institut. Une dérogation à cette règle, permettant d'accorder les compléments de salaire pour une durée maximum de 11 mois, a été introduite par le décret-loi du 27 mai 1955, n° 430 (transformé en loi le 25 juillet 1955, n° 618) et par le décret-loi du 2 décembre 1956, n° 1107 (transformé en loi le 31 janv. 1956, n° 40) en faveur des ouvriers de l'industrie cotonnière, la raison de la crise particulièrement grave qui sévit dans ce secteur.

La fixation d'une durée maximum dans le cas d'une suspension de travail s'explique par la nécessité d'empêcher que les compléments de salaire ne se transforment en pratique en une indemnité de chômage.

C. — *Taux du complément.* — Dans le cas d'une réduction de la durée hebdomadaire du travail au-dessous de 40 heures, l'article 1^{er} du décret législatif du 9 novembre 1945 octroie aux ouvriers un complément égal aux deux tiers de la rémunération globale pour le nombre d'heures de travail non fournies entre les limites de 24 et de 40 heures par semaine.

La même limitation du complément de salaire à un maximum de 16 heures par semaine est également valable dans le cas d'une suspension temporaire du travail. L'article 5 du décret législatif du 12 août 1947, qui a étendu les compléments de salaire à ce second cas, ne parle pas du montant du complément et renvoie donc implicitement au taux fixé par l'article 1^{er} du décret de 1945. Par exception, pour les ouvriers de l'industrie cotonnière, les décrets spéciaux cités plus haut, pris en 1955, prévoient pour une première période 3 mois, le complément de salaire pour toutes les heures perdues entre 0 et 40 heures par semaine; pour les 2 mois suivants, le maximum est de 36 heures et pour une nouvelle période de 2 mois, de 24 heures par semaine.

Le complément n'est pas versé aux travailleurs qui, pendant les jours de réduction ou de suspension du travail, se livrent à une autre activité rémunérée. Bien entendu il n'est pas versé pour les jours d'absence ne comportant pas de rémunération.

D. — *Nature juridique du complément.* — La doctrine est encore divisée en ce qui concerne la nature juridique du complément de salaire. Il est certain que, comme l'a précisé l'arrêt déjà cité de la Cour de cassation, il

ne constitue pas une indemnité de chômage¹, mais il est accordé en remplacement de la rémunération hebdomadaire. Il est moins certain par contre qu'il s'agisse d'une véritable prestation d'assurance² ou plutôt d'une indemnité d'assistance, analogue aux allocations familiales³. Bien qu'il ne manque pas d'arguments en faveur de la seconde thèse (principalement l'aide de l'Etat), il semble en définitive plus exact de considérer cet avantage comme une forme d'assurance sociale contre un risque particulier auquel est exposé le travailleur.

26. *Paiement des compléments.* — Le paiement s'effectue de la même façon que pour les allocations familiales (c'est-à-dire système de la compensation). L'employeur doit payer les compléments directement, à la fin de chaque période de paie ; il en demande ensuite le remboursement à l'Institut assureur⁴. La demande de remboursement doit être faite, à peine de forclusion, dans les 3 mois à compter de la fin de la période de paie en cours et avant la fin de la période d'octroi des compléments de salaire.

Le remboursement par la Caisse s'effectue suivant les règles de la compensation (entre cotisations dues et prestations versées) en vigueur pour les allocations familiales. Dans les dix premiers jours de chaque mois, l'employeur doit communiquer à l'Institut qui gère la Caisse le montant des cotisations dues, le nombre et le montant des compléments versés dans les périodes de paie qui ont pris fin au cours du mois précédent. Si le montant des cotisations dues est supérieur à celui des compléments versés l'employeur doit, dans le même délai, verser l'excédent à l'I.N.P.S. (le non-paiement en temps voulu est sanctionné soit administrativement, par l'obligation d'un versement supplémentaire égal à la somme due, soit pénalement, par une amende). Dans le cas contraire, l'Institut assureur rembourse l'excédent à l'employeur.

CHAPITRE III

LA POSITION DU CHOMEUR A L'ÉGARD DE LA LÉGISLATION SOCIALE

27. *Congés.* — Le problème des effets de la suspension temporaire du travail sur le droit aux vacances doit être traité séparément suivant qu'il s'agit des conditions nécessaires à l'acquisition initiale de ce droit ou de celles nécessaires à l'acquisition ultérieure du droit à un prolongement de la durée du congé.

En vertu de l'article 2109 du Code civil, le droit à une période annuelle

1. Cf. également BARASSI, *Previdenza sociale e lavoro subordinato*, I, Milan, 1954, p. 114.

2. En ce sens : L. LEVI, *Istituzioni di legislazione sociale*, Milan, 1952, p. 200.

3. Dans cet autre sens : LAVAGNINI, *op. cit.*, p. 21.

4. Pour ce qui est de cette règle, la Cour de cassation considère l'employeur comme un « mandataire *ex lege* » (Cass., 22 janv. 1954, n° 27, *Riv. dir. lav.*, 1954, II, 194).

de congé payé s'acquiert après une année ininterrompue de service, c'est-à-dire après un an de service *effectif*. Par conséquent, on ne peut tenir compte à cette fin des journées chômées par suspension temporaire du travail ; celles-ci entraînent une prolongation de la période préliminaire d'attente. Toutefois, d'après les Conventions collectives, cette règle n'est valable que pour l'obtention du droit à la période entière de congé : les travailleurs qui, à l'époque des vacances, n'ont pas encore accompli 12 mois consécutifs de service effectif ont également droit à des vacances mais d'une durée plus courte. Par exemple, le contrat collectif de la métallurgie et de la mécanique du 21 juin 1956 accorde aux ouvriers un jour un quart de congé par mois de service ou fraction de mois supérieure à 15 jours.

Une fois acquis le droit au congé, la longueur de celui-ci augmente graduellement, par échelons, en proportion de l'ancienneté du travailleur, jusqu'à un maximum. A ce second point de vue, les périodes de suspension du travail doivent entrer en ligne de compte, parce qu'elles n'interrompent pas la continuité du rapport de travail auquel est proportionnée l'ancienneté de service.

Une autre question se pose : les périodes de suspension du travail peuvent-elles compter comme périodes de congé ? La réponse est certainement négative, parce que les périodes de suspension ne donnent pas droit à rémunération, tandis que la période de congé doit être rétribuée.

28. *Allocations familiales*. — Elles sont un élément accessoire de la rémunération ; leur versement suppose donc :

1° qu'il subsiste un rapport de travail,

2° que, dans la période de paie à laquelle se rapporte ce versement, il n'y ait pas eu suspension totale du travail avec perte du droit à rémunération.

Quant à la première condition, les allocations familiales ne sont pas versées aux chômeurs proprement dits, c'est-à-dire à ceux actuellement privés d'emploi. Dans ce cas, comme nous l'avons déjà dit, les allocations familiales sont remplacées par une majoration pour charges de famille de l'indemnité journalière ou de l'allocation extraordinaire de chômage.

La seconde condition résulte de l'article 59 du Texte unique ; elle est expressément confirmée pour les ouvriers par les lois sur les compléments de salaire (art. 4 du décret législatif du 9 nov. 1945, modifié par l'art. 12 du décret législatif du 12 août 1947). En cas de réduction ou de suspension temporaires du travail, le montant *normal* des allocations familiales est versé, quelque soit le nombre de journées de travail effectuées, lorsque le travailleur a accompli dans la semaine au moins 24 heures de travail effectif s'il est ouvrier et 30 heures s'il est employé, ou un chiffre correspondant dans le cas de rémunération au mois ou à la quinzaine. Lorsque la durée du travail accompli pendant la semaine ou la durée moyenne équivalente est inférieure aux limites déjà indiquées, il est dû autant d'allocations journalières qu'il y a de journées de travail effectivement accomplies. Dans les cas où les allocations familiales sont dues au taux normal, elles peuvent se cumuler avec la majoration pour charges de famille, de l'indemnité de chômage,

mais seul le régime le plus favorable est accordé (art. 19 du Texte unique sur les allocations familiales, approuvé par le décret législatif du 30 mai 1955, n° 797).

Il en résulte que, dans le cas de suspension totale du travail pour toute la période de paie considérée, résultant d'un cas de force majeure survenu dans la sphère d'activité de l'entreprise, les allocations familiales ne sont pas versées. L'article 14 du décret législatif du 21 août 1945, n° 523, abrogé depuis, dérogeait à cette règle. Une nouvelle exception a été introduite par les décrets de 1955 déjà cités, en faveur des ouvriers de l'industrie cotonnière travaillant à horaire réduit ou dont le travail est suspendu : ils touchent la totalité des allocations familiales, indépendamment du travail effectivement fourni pendant la période de paie et même si pendant cette période ils n'ont pas accompli une seule journée de travail.

29. *Assurances sociales (vieillesse, décès, invalidité, tuberculose)*. — Les prestations de ces assurances (gérées par l'I.N.P.S.) sont subordonnées à une « période d'attente » c'est-à-dire que le travailleur doit avoir atteint à ce point de vue un minimum d'ancienneté (constituée par une durée minimum d'inscription à l'Organisme assureur). La pension de *vieillesse* est versée à l'assuré (ou à ses ayants-droit, en cas de décès) ayant atteint l'âge de 60 ans pour les hommes et de 55 ans pour les femmes, ayant été inscrit à l'assurance pendant au moins 15 ans et ayant versé un certain nombre de cotisations (ou ayant été crédité de ce nombre) qui varie suivant les catégories et les périodes de cotisation. La pension d'*invalidité* suppose une ancienneté d'assurance d'au moins cinq ans, le versement d'un nombre total minimum de cotisations et en outre un versement partiel minimum dans les 5 années précédant la demande de pension (art. 9 du décret-loi du 14 avril 1939, n° 636, modifié par l'art. 2 de la loi du 4 avril 1952, n° 218). Les prestations de l'assurance contre la *tuberculose* sont dues à l'assuré qui, au moment de la demande, peut justifier d'au moins 2 ans d'assurance et d'au moins un an de cotisation pendant les 5 dernières années.

Au point de vue des assurances gérées par l'I.N.P.S., les périodes de chômage du travailleur ont donc leur importance en ce qu'elles prolongent la période d'attente. Le chômage total, qui implique la cessation du rapport de travail, interrompt aussi le rapport d'assurance et par conséquent l'ancienneté du travailleur dans l'assurance. Le chômage partiel, lorsqu'il est provoqué par la suspension du travail, interrompt le versement des cotisations ; lorsqu'il est causé par la réduction de l'horaire de travail avec diminution consécutive de la rémunération, il réduit le montant des cotisations. De toute façon, le chômage partiel a pour conséquence de différer, dans une plus au moins grande mesure, le moment où est atteint le minimum de cotisation requis (cf. expressément en ce sens l'art. 1^{er} du décret-loi du 2 déc. 1955, n° 1107).

La loi du 4 avril 1952, n° 218, a quelque peu tempéré cette règle. L'article 2 stipule que les cotisations sont dues même dans le cas où le travailleur n'a pas prêté ses services pendant toute la durée de la période de cotisation,

indiquée aux tableaux A et B annexés à ladite loi, désormais remplacés par les tableaux annexés à la loi du 20 février 1956, n° 55. Cette règle a été précisée par l'article 5 du décret présidentiel du 26 avril 1957, n° 818, en ce sens que, si la période de rémunération est la quinzaine ou le mois et que le travailleur ait fourni son travail seulement pendant une partie de cette période, il est dû autant de cotisations hebdomadaires de base qu'il y a de semaines entières ou de *fractions de semaines* de travail effectif. Aussi l'absence du travailleur avec perte correspondante de la rémunération n'entraîne-t-elle la suspension de la cotisation à l'assurance (influant par là même sur la « période d'attente ») que lorsque cette absence s'est prolongée pendant une semaine entière au minimum.

D'autre part, l'article 4 de la loi du 4 avril 1952, complété par l'article 10, 2^e alinéa, du décret présidentiel du 26 avril 1957, prévoit que, à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi (1^{er} mai 1952), les périodes pour lesquelles l'indemnité *ordinaire* de chômage est versée au chômeur seront considérées comme périodes de cotisation pour le droit à la pension de vieillesse ou d'invalidité ainsi que pour le montant de cette pension. En ce qui concerne ces périodes, on considère comme versée la cotisation correspondante calculée d'après la moyenne des cotisations effectivement versées pendant la dernière année précédant chaque période de chômage indemnisé. Ces « cotisations fictives » ne sont toutefois admises que pour le travailleur qui, au cours des 5 années antérieures à la période de chômage indemnisé, a versé une année au moins de cotisations effectives à l'assurance invalidité et vieillesse.

L'article 22 de la loi du 23 juillet 1952, n° 915, prévoit une règle analogue en faveur des gens de mer, pour les périodes de chômage succédant à une période de navigation. En d'autres termes, les périodes de chômage indemnisées par les prestations normales de l'assurance chômage sont assimilées à autant de périodes de travail effectif aux fins des assurances invalidité et vieillesse.

Enfin, en cas de cessation du rapport de travail, les articles 5 et suivants de la loi du 4 avril 1952 (comme le faisaient déjà les art. 57 et 58 du décret du 4 oct. 1935) admettent la continuation *volontaire* du rapport d'assurance (moyennant le versement de cotisations volontaires) afin de sauvegarder les droits découlant des assurances obligatoires contre l'invalidité, la vieillesse, le décès et la tuberculose, ou afin de permettre de satisfaire aux conditions minima (de cotisation ou d'ancienneté d'assurance) pour avoir droit à la pension de vieillesse ou d'invalidité. La continuation de l'assurance doit être autorisée par l'Institut assureur ; la demande d'autorisation ne peut être accordée que si pendant les 5 dernières années, il a été versé un certain nombre minimum de cotisations.

30. *Assurance-maladie et assurance-maternité.* — Le droit aux prestations pour la protection de la maternité (gérées par l'Institut national d'assurance-maladie, I.N.A.M.) n'est pas assujéti à des conditions minima d'ancienneté d'assurance ou de cotisation (l'art. 7 de la loi du 18 janvier 1952, n° 35, excepte les gens de maison). Les problèmes signalés dans le paragraphe précédent ne se posent donc pas.

Toutefois, la loi du 26 août 1950, n° 860 sur l'assurance-maternité contient certaines clauses qui, à d'autres points de vue, se rapportent à notre sujet (art. 8 et 19).

L'allocation d'accouchement de l'I.N.A.M. est versée même aux femmes salariées dont le rapport de travail a été interrompu, pourvu que la grossesse ait commencé alors que ce rapport existait encore.

Pendant la période d'interdiction de travail (trois mois avant l'accouchement et huit semaines après), la femme salariée perçoit une indemnité journalière égale à 80 % de sa rémunération. Cette indemnité est versée pendant toute la période, même si au cours de celle-ci le rapport de travail arrive à son terme.

Par contre, l'article 26 du règlement (approuvé par le décret du 21 mai 1953, n° 568) fixe une limite au droit à l'indemnité en cas de suspension du travail. Si au début de la période pendant laquelle il lui est interdit de travailler, il y a déjà pour la femme enceinte suspension du travail sans rémunération, l'indemnité journalière ne lui est versée que s'il ne s'est pas écoulé plus de soixante jours entre le début de la suspension et le début de la période d'arrêt obligatoire de travail.

Le droit aux prestations de l'assurance-maladie n'est complet (c'est-à-dire qu'il comprend aussi bien les prestations médicales que l'indemnité journalière de maladie) et n'est pas soumis à une période d'attente que pour les *ouvriers* et les employés du secteur commercial (à l'exception de quelques catégories). Par contre, les employés de l'industrie, de l'agriculture et même certaines catégories d'employés du secteur commercial n'ont droit qu'aux prestations médicales et sont soumis à une période d'attente égale à un mois de cotisation au minimum. Les périodes de chômage prolongent l'« attente », car pour ces périodes il n'est pas prévu de créditer l'assuré de « cotisations fictives » pour l'assurance-maladie. L'assurance prend fin avec la cessation du contrat de travail ; toutefois le droit aux prestations de l'assurance est maintenu encore ultérieurement, au cas où la maladie se déclarerait *dans les deux mois* suivant la cessation du contrat.

31. *Assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles.* — Sauf pour quelques catégories spéciales de travailleurs, cette assurance est gérée par l'Institut national d'assurance contre les accidents du travail (I.N.A.I.L.). A la différence des assurances de l'I.N.P.S., les prestations de l'I.N.A.I.L. n'exigent pas qu'une période d'attente soit écoulée. Mais un autre problème se pose, celui des périodes éventuelles de chômage du travailleur avant son accident. En effet, le montant de l'indemnité en cas d'accident est calculé en fonction du salaire perçu dans l'année précédant immédiatement le jour de l'accident.

Ce problème est résolu par l'article 39 du décret-loi du 17 août 1935, n° 1765 (modifié par le décret législatif du 25 janvier 1947, n° 14, et par l'article 3 de la loi du 3 mars 1949, n° 52, ainsi que par l'article 2 de la loi du 11 janvier 1952, n° 33 et par la loi du 4 décembre 1954, n° 1922). Si pendant les douze mois précédant le jour de l'accident, le travailleur acci-

denté, n'a pas travaillé d'une façon continue et qu'il ne soit pas possible de déterminer le total des rémunérations perçues pendant cette période, le salaire annuel est évalué à 300 fois le salaire moyen quotidien, calculé d'après l'article 39 susmentionné. De toute façon, le salaire de base calculé pour la liquidation de l'indemnité ne peut être inférieur à 135.000 liras par an ni supérieur à 300.000 liras.

En outre, l'article 40 donne au ministre du Travail le droit d'établir des barèmes de salaires moyens (c'est-à-dire conventionnels) pour certains travaux ou certaines localités, ou aussi pour telle ou telle entreprise ou telle catégorie spéciale de travailleurs; ces salaires moyens doivent être pris comme base pour la liquidation de l'indemnité, dans les limites du minimum et du maximum légaux que nous venons d'indiquer. Dans ce cas, l'article 39 n'est pas applicable, c'est-à-dire que la règle de détermination de l'indemnité sur la base du salaire annuel effectif est complètement remplacée par celle de la détermination légale d'après les salaires conventionnels indiqués dans les barèmes.

32. *Cumul de l'indemnité de chômage et avec un régime de pension.* Par contre, l'article 32 du décret présidentiel du 27 avril 1958, n° 818, stipule que l'indemnité de chômage et l'allocation extraordinaire ne sont pas dues pour les périodes pendant lesquelles une pension est perçue, sauf s'il s'agit de pensions de guerre. La Cour constitutionnelle a déclaré cette règle inconstitutionnelle pour la partie concernant l'indemnité ordinaire de chômage (arrêt 31 mai 1960, n° 34, dans *Foro it.*, 1960, I, 897). Par conséquent, l'indemnité de chômage, contrairement à l'allocation extraordinaire, doit maintenant être versée même pour les périodes pendant lesquelles une pension d'invalidité et vieillesse est perçue.

En outre, il semble légitime de soutenir que le cumul de l'indemnité *ordinaire* de chômage et d'une rente pour incapacité partielle, versée par l'assurance contre les accidents du travail est admis. Cette conclusion est justifiée par un argument *a contrario* tiré de l'article 36 de la loi du 29 avril 1949, n° 264, qui dispose que l'allocation extraordinaire de chômage peut être versée, même au chômeur bénéficiaire d'une rente d'accident du travail à condition qu'il *renonce* à la rente pendant la période où il perçoit l'allocation extraordinaire.

DEUXIÈME PARTIE
LA RÉINTÉGRATION DU CHOMEUR
DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

CHAPITRE PREMIER
LE PLACEMENT

SECTION I

L'ORGANISATION OFFICIELLE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

33. *Indications statistiques.* — Le marché du travail est constitué par la « main-d'œuvre », expression désignant à la fois les travailleurs, les chômeurs c'est-à-dire ceux qui ont perdu un emploi et en cherchent un autre, et les personnes inoccupées c'est-à-dire les personnes en quête d'un premier emploi. Le dernier recensement de la main-d'œuvre, effectué d'après la méthode de l'échantillonnage par l'Institut central de statistique au cours de la semaine comprenant le 20 octobre 1958, a donné les résultats suivants. A cette date, la main-d'œuvre comprenait 20.762.000 unités, dont 15.117.000 hommes et 5.645.000 femmes. Par rapport au recensement précédent, effectué pendant la semaine comprenant le 8 novembre 1957, on a enregistré une augmentation de 374.000 unités (34.000 hommes et 340.000 femmes. Fait très intéressant : l'augmentation de la main-d'œuvre féminine est dix fois celle de la main-d'œuvre masculine). Par rapport au recensement fait en 1952, à l'époque de l'enquête parlementaire sur le chômage en Italie, l'augmentation totale en six ans est de 1.403.800 unités.

Sur ces 20.762.000 personnes constituant la main-d'œuvre, 19.426.000 avaient un emploi et 1.336.000 n'en avaient pas (chômant ou attendant leur premier emploi) contre 1.406.000 au recensement précédent (novembre 1957). On enregistre donc une diminution pas très importante, mais cependant sensible, de 70.000 unités. D'autres données, très significatives, font apparaître une diminution continue de l'emploi dans le secteur primaire (agriculture), une stabilité relative dans le secteur secondaire (industrie), et une augmentation notable dans le secteur tertiaire (services); dans ce dernier, on est passé de 5.651.000 emplois en novembre 1957 à 6.149.000 en octobre 1958.

On a interprété ces données de façon contradictoire. Le professeur Libero Lenti, de l'Université de Pavie, dans un article publié par le *Corriere della Sera* (25 déc. 1958) les a considérées comme un signe réconfortant de progrès économique général. Mais le rédacteur économique de la revue *L'Espresso*, dans le numéro du 8 février 1958, a démontré que cette interprétation optimiste ne tient pas compte de certains éléments ne ressortant pas nettement

des chiffres officiels fournis par l'Institut central de statistique. En effet, le nombre, des travailleurs occupés comprend aussi ceux qui n'ont qu'un emploi intermittent et ne peuvent effectuer dans l'année qu'un nombre très restreint de journées de travail, et par conséquent de journées rémunérées. Le tableau fourni par les données statistiques laisse ainsi dans l'ombre l'aspect peut-être le plus grave du chômage en Italie, le pénible phénomène du *chômage partiel*. Cette forme de chômage frappe surtout le secteur agricole et croît lorsqu'on passe de l'Italie du Nord à l'Italie centrale puis de celle-ci à l'Italie méridionale et aux Iles. En 1952, l'enquête parlementaire sur le chômage a montré que sur 6.800.000 travailleurs occupés dans la campagne italienne, les journaliers travaillaient en moyenne 99 jours par an et les cultivateurs exploitant à leur compte 158 jours, alors que le niveau théorique de plein emploi est considéré comme égal à 271 jours. Pendant la campagne agricole 1951-1952, les paysans italiens ont perdu au total 711 millions de journées de travail, représentant une masse salariale de 800 milliards de liras.

Mais le phénomène du chômage partiel frappe aussi le secteur industriel, surtout le bâtiment, et le secteur commercial (marchands ambulants). A ce dernier point de vue, l'augmentation notable signalée du nombre de personnes employées dans le secteur tertiaire s'avère, au moins en partie, trompeuse. Chassés des campagnes, où ils ne réussissent pas à trouver un travail stable qui leur assure le minimum vital, repoussés par la grande industrie du Nord parce que ne possédant aucune qualification professionnelle, beaucoup de paysans, surtout dans le Sud, ne trouvent pas d'autre solution que d'adopter le plus misérable des métiers, celui de marchand ambulant.

Compte tenu des chômeurs partiels, on a évalué l'importance réelle du chômage en Italie à environ *quatre millions*. Ce chiffre est certainement exact aux trois quarts et peut-être aux quatre cinquièmes. Du reste, il concorde avec les calculs qui sont à la base du « plan Vanoni ». En tenant compte du coefficient d'augmentation démographique (le taux de natalité est en baisse, surtout dans les régions du Nord, mais l'excédent des naissances sur les cédés est toujours notale), on a calculé que pour résoudre le problème il fallait créer en dix ans 4 millions d'emplois nouveaux, dont 3.200.000 pour les personnes actuellement en chômage total ou partiel et pour les jeunes gens atteignant l'âge de travailler et 800.000 pour faire face au chômage technologique dû au progrès des techniques industrielles.

34. *Développement historique du service officiel de placement.* — Le système de placement est étroitement lié au phénomène du chômage. D'une part, il constitue un instrument de contrôle du chômage, sans lequel le système d'assurances sociales contre le chômage ne pourrait fonctionner. D'autre part, il favorise le résultat final auquel tend l'assurance, c'est-à-dire le réemploi des chômeurs.

Toutefois, malgré le lien fonctionnel existant entre le placement et le système des assurances, il ne s'agit pas de deux domaines complémentaires

car leurs champs d'application respectifs ne coïncident pas. Celui du placement est en effet plus vaste, parce qu'il comprend non seulement les chômeurs *stricto sensu* (c'est-à-dire ceux qui ont perdu un emploi précédent) mais toutes les personnes cherchant une occupation, y compris celles qui attendent leur premier emploi et celles qui, quoique ayant actuellement un emploi, en cherchent un autre. Au delà de ses fonctions spécifiques coordonnées avec le système des assurances, l'institution du placement tend à organiser le marché du travail sous le contrôle de l'Etat, en vue d'une planification générale de la mise au travail.

L'idée du placement en tant que *fonction publique* (exercée, soit directement par l'Etat, soit par un organisme public placé sous le contrôle de l'Etat) s'est affirmée en Italie avant la Convention de Washington de 1919, laquelle se bornait, du reste, à recommander l'interdiction du placement privé sans un but lucratif.

La première intervention législative pour la réglementation du placement fut le décret du 17 novembre 1918, n° 1911, pris en raison des besoins urgents de la démobilisation, qui accordait une subvention de l'Etat aux Offices de placement créés, soit par les provinces ou les communes, soit par des organismes paritaires institués par les syndicats d'employeurs et de travailleurs. Une seconde intervention fut celle du décret du 19 octobre 1919, n° 2216, créant l'assurance obligatoire contre le chômage. Ce décret assignait la direction et la coordination des services de placement et d'assurance-chômage à un Office national et soumettait à une surveillance plus étroite de l'Etat le fonctionnement des Offices de placement locaux (à caractère inter-syndical) et des commissions municipales pour le placement.

La législation postérieure à la ratification (10 avril 1923) de la Convention de Washington se divise en trois phases. Pendant la première, le placement fut confié à des Offices locaux, institués par arrêté ministériel, installés auprès des syndicats de travailleurs mais gérés par des commissions paritaires à caractère corporatif, c'est-à-dire formés de représentants des syndicats d'employeurs et de travailleurs sur une base paritaire. Ce système annoncé par l'article 44 du décret du 1^{er} juillet 1926, qui accordait aux organismes corporatifs la faculté de créer des Offices de placement, fut réalisé par le décret-loi du 29 mars 1928, n° 1103, modifié par le décret du 31 mars 1932, n° 464 et en particulier par celui du 19 octobre 1934, n° 1978.

La seconde phase fut inaugurée par le décret-loi du 21 décembre 1938, n° 1934, qui délégua le service du placement (déclaré « fonction publique dans l'intérêt de la production nationale et de l'Etat ») aux associations syndicales ouvrières compétentes. Il faut signaler que dans le régime syndical corporatif les syndicats reconnus étaient des organismes *publics*, auxiliaires de l'Etat ; les Offices de placement du type syndical constitués en vertu du décret de 1938 n'avaient donc rien de commun avec les Offices syndicaux de la période pré-fasciste.

La troisième phase, c'est-à-dire la phase actuelle, a commencé avec le décret législatif du 23 novembre 1944, n° 369, supprimant les organisations syndicales fascistes. Les nouvelles associations syndicales démocratiques

étant des associations privées (jusqu'à présent non reconnues par l'Etat, c'est-à-dire n'ayant pas la personnalité juridique), le système des Offices de placement syndicaux, instauré par le décret de 1938, n'aurait pu subsister sans aller à l'encontre des principes de notre législation, d'après laquelle le placement, s'il n'est pas exercé directement par l'Etat, ne peut être délégué qu'à un organisme public sous le contrôle de l'Etat. Devant cette alternative, le nouveau législateur a choisi, en principe, la première solution.

CHAPITRE II

FORMES DU PLACEMENT

SECTION I

FORME GÉNÉRALE ET FORMES PARTICULIÈRES

35. *Principes fondamentaux.* — Le placement est actuellement réglementé par la loi du 29 avril 1949, n° 264. Les principes généraux sont les suivants :

A. — Le placement est *une fonction publique exercée directement par l'Etat.*

B. — *L'embauchage direct des travailleurs est interdit.* Les employeurs ont l'obligation, sanctionnée civilement et pénalement, d'embaucher les travailleurs dont ils ont besoin en les demandant l'Office de placement. Un corollaire de ce principe est l'interdiction pénale de l'intervention, sous quelque forme que ce soit, d'intermédiaires privés.

C. — Le service public de placement est de la compétence du ministère du Travail qui l'exerce par l'intermédiaire d'organismes locaux appelés « Offices du travail et du plein emploi ».

D. — Le service du placement est organisé sur une base *provinciale* ; il se fait de la même façon pour tous les travailleurs, quelles que soient leur catégorie et leur qualification professionnelle.

36. *Exception.* — Ces quatre principes ne sont pas absolus. Pour chacun d'eux sont prévues des exceptions, constituant des formes spéciales de placement.

A. — Pour certaines catégories de travailleurs, la fonction publique du placement n'est pas exercée directement par l'Etat mais déléguée à des organismes dépendant de celui-ci. Cette exception s'applique à certaines catégories de personnes en faveur desquelles a été imposée aux entreprises l'obligation d'embaucher une certaine proportion des personnes en question par rapport au nombre total des travailleurs employés. Le placement obligatoire des invalides de guerre et des orphelins de guerre se fait par l'intermédiaire des représentants provinciaux de l'Œuvre nationale des orphelins

de guerre (loi du 3 juin 1950, n° 375 et règlement d'application du 18 juin 1952, n° 1176 ; loi du 26 juill. 1929, n° 1397 et règlement d'application du 30 nov. 1930, n° 1642 ; art. 61 de la loi du 13 mars 1958, n° 365).

B. — Les travailleurs ne bénéficient pas tous du service public de placement. L'interdiction de l'embauchage direct ne concerne *pas* : *a*) le conjoint et les parents et alliés, jusqu'au troisième degré inclus, de l'employeur ; *b*) le personnel de direction ; *c*) les travailleurs engagés sur concours organisé par un service public (parce que l'embauche par l'Etat et les organismes publics n'est pas, en général, soumise à la procédure de placement) ; *d*) les travailleurs associés, en particulier les métayers et les colons ; *e*) les gens de maison, les portiers, les employés des membres des professions libérales ; *f*) les travailleurs destinés à de petites entreprises artisanales n'employant pas plus de trois personnes ; *g*) les apprentis embauchés par les artisans (art. 26 et 27 de la loi du 19 janv. 1955, n° 25 sur l'apprentissage et art. 7 du règlement d'application du 30 déc. 1956, n° 1668) ; *h*) les travailleurs actuellement occupés dans une entreprise qui passent *directement* et immédiatement dans une autre entreprise du même secteur de production, sans changement de catégorie ni de qualification (cf. circulaire ministérielle n° 14212/13 du 24 avril 1950) ; *i*) l'échange de main-d'œuvre et de services, conformément aux usages, entre petits exploitants agricoles, prévu par l'article 2139 du Code civil.

Dans les cas *d*), *e*), *f*), *g*) et *h*), il est prévu une intervention limitée de l'Office public de placement : l'employeur est obligé de *signaler* à cet Office l'embauche des travailleurs. Mais cette obligation, étant dépourvue de sanction pénale, n'a pas d'efficacité pratique.

Lorsque l'embauchage direct des travailleurs, sans intermédiaire de l'organisme public de placement, est autorisé, l'intervention d'intermédiaires privés n'est plus interdite. Toutefois, l'article 2 de la loi du 2 avril 1958, n° 339, interdit toute forme d'intervention de la part d'intermédiaires privés pour la mise au travail de gens de maison, mais aucune sanction n'est prévue. La faculté de s'occuper du placement de personnel domestique est réservée par la loi aux associations professionnelles ayant un caractère national et préalablement autorisées dans chaque cas par le ministère du Travail ainsi qu'aux Instituts de protection et d'assistance sociale constitués conformément au décret législatif du 29 juillet 1947, n° 804. Il s'agit d'une forme *privée* de placement réglementée par la loi et s'effectuant dans le cadre des fonctions d'assistance sociale exercées par ces organismes privés.

C. — Pour certaines catégories de travailleurs, le service étatique du placement est confié à des Offices *spéciaux*, par dérogation à la compétence générale des Offices provinciaux du travail. Ce sont :

a) *Les gens de mer*, définis par l'article 115 du Code de la navigation, dont le placement s'effectue exclusivement par des Offices spéciaux institués en vertu du décret du 24 mai 1925, n° 1031 et de la loi du 16 décembre 1928, n° 3042 (art. 125 du Code de la navigation). Ces Offices, gérés par les auto-

rités portuaires ou pour les officiers, par les capitaineries de port, dépendent du ministère de la Marine marchande.

b) *Le personnel des services portuaires*, défini par l'article 116 du Code de la navigation. Le placement s'effectue par les Offices du travail portuaires, institués par décret du ministère de la Marine marchande et gérés par les autorités portuaires.

c) *Le personnel navigant de l'aviation* défini par l'article 732 du Code de la navigation. Son placement est réglementé par l'article 740 suivant un système analogue à celui de l'article 125 pour les gens de mer. D'une façon générale, pour *tous les aviateurs*, définis par l'article 731 du Code de la navigation, la création d'un Office national de placement spécial est prévue par l'article 36 du règlement du 23 novembre 1936, n° 2496, mais n'a pas encore été réalisée.

d) Les exceptions au quatrième principe énoncé au § précédent sont autorisées par l'article 23 de la loi fondamentale, en fonction « d'exigences particulières du travail et de la production ». Ces exceptions sont de deux sortes :

1) *Formes particulières de placement dans le cadre de la compétence ordinaire des Offices du travail*. — Pour certaines catégories spéciales de travailleurs on a introduit des procédures particulières de placement, basées sur l'établissement de « listes spéciales » dans chaque Office provincial du travail : travailleurs de l'industrie des spectacles autres que le personnel artistique et technique (décret présidentiel du 5 juin 1950, modifié par le décret présidentiel du 16 janv. 1956) ; boulangers (décret présidentiel du 30 août 1956, n° 1241) ; travailleurs de l'industrie hôtelière (décret présidentiel du 18 juill. 1957, n° 773). Pour deux autres catégories de travailleurs, les listes spéciales ont été instituées par des lois : les apprentis (loi du 19 janv. 1955, n° 25) et les travailleurs à domicile (loi du 13 mars 1958, n° 264).

2) *Formes particulières de placement en dérogation à la compétence territoriale des Offices provinciaux du travail*. — Pour deux catégories de travailleurs le service de placement est organisé sous forme *interprovinciale* (épluchage du riz : décret présidentiel du 29 avril 1950) ou *nationale* (personnel artistique et technique de l'industrie des spectacles, pour lequel est organisé un Office spécial de placement, avec siège à Rome et agences à Milan et à Naples, fonctionnant sous le contrôle du ministère du Travail et avec l'aide d'une Commission consultative spéciale ; décret présidentiel du 5 juin 1950, modifié par le décret présidentiel du 16 janvier 1956).

SECTION II

ORGANISATION DU PLACEMENT

37. *Organisation centrale*. — Sauf les exceptions indiquées au § précédent, le service du placement est administré par le ministère du Travail et de la prévoyance sociale. Il est assuré par des organismes locaux, répartis géographiquement par provinces, appelés « Offices provinciaux du travail et du

plein emploi », par leurs agences dans les principaux centres industriels et agricoles de chaque province ainsi que par leurs placeurs (correspondant ou délégués) dans les autres communes où le besoin s'en fait sentir.

La « Commission centrale pour le placement et l'assistance aux chômeurs » fait partie du ministère du Travail en tant qu'organe central d'administration *consultatif*. Son rôle est de formuler des avis et de procéder à des investigations dans les domaines indiqués à l'article 2 de la loi du 29 avril 1949 concernant l'organisation du service de placement, les recours contre les décisions des organismes locaux et les mesures d'assistance aux chômeurs. La commission est présidée par le ministre du Travail et comprend aussi des représentants des travailleurs et des employeurs, désignés par les organisations syndicales.

Le décret législatif du 16 septembre 1947, n° 929 avait institué au ministère du Travail une « commission centrale pour le plein emploi dans l'agriculture » dont la compétence était limitée aux mesures d'application relatives au contingent imposable de main-d'œuvre dans l'agriculture ; elle avait donc à s'occuper de problèmes ayant un rapport avec le placement. Mais, comme nous l'avons déjà dit, les mesures ont été déclarées contraires à la Constitution.

38. *Organisation locale*. — Les Offices provinciaux du travail et du plein emploi sont réglementés par le décret présidentiel du 19 mars 1955, n° 520. Ils ont leur siège dans chaque chef-lieu de province. Lorsque le chef-lieu de province est en même temps chef-lieu de région, l'Office prend le nom d'Office régional du travail et du plein emploi ; il est alors chargé en outre de fonctions de coordination et de surveillance des Offices provinciaux fonctionnant dans la circonscription régionale.

Des agences de placement dans les communes les plus importantes au point de vue industriel ou agricole et des Bureaux communaux de placement dans les autres communes fonctionnent sous la dépendance des Offices provinciaux. Les agents des Bureaux de placement communaux sont des employés de l'Etat, relevant du ministère du Travail et de la prévoyance sociale. Leur situation juridique est régie par la loi du 16 mai 1956, n° 562, modifiée par les lois du 11 décembre 1957, n° 1205 et 12 décembre 1958, n° 1110.

Les fonctions remplies par les Offices du travail ne se limitent pas à l'envoi au travail, c'est-à-dire au service du placement à l'intérieur du pays et au contrôle de l'émigration. Ces offices s'occupent aussi de recensement du chômage, de la sélection des travailleurs d'après leurs capacités techniques respectives et remplissent enfin certaines fonctions de conciliation dans les conflits du travail.

Auprès de chaque Office provincial est instituée, par décret du ministre du Travail, une « Commission provinciale de placement », présidée par le directeur de l'Office et composée de 15 membres (dont 7 représentants des travailleurs, 4 représentants des employeurs, 1 représentant des cultivateurs exploitant à leur compte) choisis parmi les personnes désignées par les asso-

ciations syndicales. La commission exerce des fonctions consultatives pour toutes les questions relatives au placement dans la province, et des fonctions délibératives pour la classification professionnelle des travailleurs, leur passage d'un secteur de production à un autre ou d'une catégorie à une autre dans le même secteur, les contestations relatives aux demandes nominatives d'embauchage de travailleurs, les recours contre les décisions des agences et des Bureaux communaux de placement.

Le ministre du Travail peut, sur proposition de la commission provinciale, autoriser le préfet à instituer par arrêté, auprès des agences et des bureaux communaux une « Commission (municipale) de placement » ayant des fonctions purement consultatives (art. 26 de la loi du 29 avril 1949, modifié par la loi du 21 août 1949, n° 201).

CHAPITRE III RÉGLEMENTATION DU PLACEMENT

39. *La notion de chômage aux fins du placement.* — La notion de chômage est beaucoup plus vaste du point de vue du service public de placement que pour l'assurance chômage et l'aide financière aux chômeurs. L'élément subjectif qu'est le caractère *involontaire* du chômage n'est pas nécessaire pour l'inscription sur les listes de placement, le service s'occupant également des travailleurs ayant quitté volontairement leur emploi ; il n'est pas non plus requis un état de chômage au sens strict, résultant de la perte d'un emploi précédemment occupé.

Outre les chômeurs *stricto sensu*, l'article 10 de la loi du 29 avril 1949 prévoit quatre classes de travailleurs pouvant demander à être inscrits sur les listes. Trois d'entre elles peuvent être réunies sous la dénomination de travailleurs inoccupés : personnes en quête de leur premier emploi ; ménagères cherchant du travail, pensionnés désirant un emploi. La quatrième comprend les travailleurs dont le *chômage est relatif*, c'est-à-dire ceux qui ont un emploi mais en cherchant un autre plus conforme à leur qualification professionnelle.

Sauf les exceptions déjà signalées (v. plus haut § 33, B), ne peuvent généralement bénéficier du service de placement uniquement les travailleurs actuellement occupés qui désirent être transférés directement dans une autre entreprise du même secteur de production, *sans changement de catégorie ni de qualification professionnelle*. Il en résulte que les travailleurs dont le travail est temporairement suspendu, ne sont *pas* considérés comme chômeurs, au point de vue de l'inscription sur les listes de placement, à moins qu'ils ne demandent à être inscrits dans la catégorie des personnes cherchant un autre emploi, correspondant à une classification différente.

40. *La procédure de placement.* — L'affectation des travailleurs par l'intermédiaire de l'Office de placement s'effectue en trois phases :

A. — *Inscription des travailleurs sur les listes de placement.* — L'offre de travail doit être faite, sous la forme d'une demande d'inscription sur les listes de placement, à l'Office du travail compétent. La compétence est déterminée par le lieu de résidence du travailleur (art. 8 de la loi du 29 avril 1949).

L'obligation d'inscription sur les listes est prévue aussi pour les travailleurs non qualifiés, c'est-à-dire pour ceux qui désirent être embauchés comme apprentis (art. 3 de la loi du 19 janv. 1955), à l'exception des apprentis artisans qui, comme nous l'avons déjà signalé, ne peuvent bénéficier du service de placement.

Les conditions d'acceptation de la demande sont les suivantes : avoir atteint l'âge voulu (normalement 14 ans) et posséder un livret de travail ou le certificat en tenant lieu. Pendant la période d'inscription sur les listes, ce document reste en dépôt à l'Office.

Les inscriptions sont effectuées suivant l'ordre chronologique de présentation des demandes, séparément pour chacune des cinq classes énumérées au § précédent. A l'intérieur de chaque classe¹, les travailleurs inscrits sont groupés par secteur de production, dans chaque secteur par catégorie professionnelle et dans chaque catégorie par qualification ou spécialisation. Les décisions prises quant à la classification professionnelle des travailleurs sont susceptibles de recours devant la commission provinciale de placement ; les décisions de celles-ci sont à leur tour susceptibles de recours devant le ministre, qui prend une décision après avis de la commission centrale.

Pour les apprentis il existe des « listes spéciales » (art. 3 de la loi du 19 janv. 1955, n° 19) ; les inscriptions y sont réparties en trois catégories :

a) apprentis en chômage par suite de la cessation d'un précédent rapport de travail ;

b) jeunes gens désirant travailler pour la première fois en qualité d'apprentis ;

c) jeunes travailleurs occupés, mais non qualifiés et ne se trouvant pas en apprentissage, qui désirent être embauchés dans une autre entreprise comme apprentis (art. 4 du règlement d'application de la loi sur l'apprentissage). Pours l'inscription sur les listes d'apprentis il existe, outre l'âge minimum généralement requis (14 ans), une limite d'âge fixée à 20 ans. L'embauchage direct des apprentis n'est admis (*sauf chez les artisans*) que lorsque l'employeur est le père de l'apprenti.

Des listes séparées sont établies pour les personnes recherchant un travail de courte durée ou à caractère saisonnier.

Les travailleurs inscrits sur les listes de placement doivent indiquer tous les mois à l'Office compétent s'ils sont toujours en chômage. Ceux qui ne satisfont pas à cette obligation sont rayés d'office de la liste. Pour faciliter le contrôle par l'Office, il est fait obligation aux employeurs soumis à la

1. G. BARLETTA, *Sulla classificazione dei lavoratori involontariamente disoccupati*, *Dir, lav.*, 1951, I, p. 437.

réglementation du placement de communiquer dans les 5 jours à l'Office compétent le nom et la qualification des travailleurs dont le rapport de travail a cessé.

B. — *Demande de main-d'œuvre adressée à l'Office par les employeurs.* — Le service public de placement n'a pas seulement pour fonction de renseigner sur les offres de travail ; c'est un organe actif de répartition de la main-d'œuvre, c'est-à-dire qu'il joue le rôle d'intermédiaire pour réunir les demandes et les offres de travail. C'est pourquoi l'inscription sur les listes de placement des travailleurs sans emplois n'est que la première tâche de l'Office ; sa seconde tâche fondamentale est de trouver du travail aux inscrits.

En raison de cette tâche, il est imposé aux employeurs de s'adresser à l'Office quand ils ont besoin d'embaucher des travailleurs. Le placement constitue une formalité administrative obligatoire pour ceux qui ont l'intention de conclure un contrat de travail¹.

Outre les catégories de travailleurs exclues du service de placement, l'embauche directe, sans intermédiaire de l'Office de placement, est autorisée, d'une façon tout à fait exceptionnelle, lorsqu'elle est justifiée par la nécessité urgente d'éviter tout préjudice aux personnes ou aux installations. Dans ce cas, si la durée de la prestation de travail dépasse 3 jours, l'employeur doit demander la validation de l'embauchage par l'Office compétent (art. 19 de la loi du 29 avril 1949).

En principe, la demande de travailleurs faite par l'employeur doit être *numérique* par catégorie et qualification professionnelle (art. 14 de la même loi). Le principe de la demande numérique, supprimant pour l'employeur la faculté de choisir, tend à protéger dans une situation de chômage grave l'intérêt de la collectivité pour une planification rationnelle et l'intérêt qu'a chaque travailleur à une plus grande justice distributive dans la répartition des emplois disponibles entre les inscrits sur les listes de placement.

Toutefois dans certains cas limitativement fixés, la loi autorise la demande *nominative* ; cette épithète, d'après l'interprétation la plus courante,

1. Un système malheureusement assez répandu pour tourner cette obligation, et en même temps l'interdiction des intermédiaires privés dans la demande et l'offre de travail, est la pseudo-adjudication. Il s'agit de contrats d'adjudication fictifs (dans lesquels le rôle d'adjudicataire est en général assumé par une coopérative de travailleurs), destinés à dissimuler une fourniture abusive de main-d'œuvre. La pratique des pseudo-adjudications favorise surtout le pénible phénomène du « marchandage ». Cf. à cet égard la circulaire du 10 janvier 1956, n° 6112, *Riv. giur. lav.*, 1956, I, p. 167, adressée par le ministère du Travail aux inspections du travail, ainsi que la sentence pénale du « prêteur » (juge de première instance) de Turin en date du 13 octobre 1954, *ibid.*, 1955, II, 1956. Pour la doctrine, en dernier lieu, CESSARI, *L'interposizione fraudolenta nel diritto del lavoro*, Milan, 1959, p. 103 et ss. En vue de mettre fin à cette pratique, il a été déposé à la Chambre des députés 3 projets de loi, le premier à la fin de la précédente législature (n° 3507 en date du 4 fév. 1958), le second et le troisième au début de la nouvelle législature (nos 130 et 134 en date du 22 juill. 1958). Le texte des deux premiers projets de loi est publié dans la *Riv. giur. lav.*, 1958 et 1959, 1^{re} partie.

Ce rapport était déjà en cours d'impression au moment de la publication de la loi du 23 octobre 1960, n° 1369 qui a pour titre « Interdiction du recours aux intermédiaires dans les prestations de travail et nouvelle réglementation de l'emploi de main-d'œuvre de la part des sous-entrepreneurs ».

implique l'attribution à l'employeur d'un véritable *droit subjectif* de choix. Peuvent être demandés nominativement :

a) tous les travailleurs destinés à des entreprises n'employant pas d'une façon régulière plus de cinq personnes et 10% des travailleurs destinés aux autres entreprises, pourvu que le nombre demandé soit supérieur à neuf ;

b) tous les apprentis destinés aux entreprises (non artisanales) n'employant pas plus de dix personnes ; dans les autres cas, 25% en arrondissant à l'unité supérieure quand le nombre des apprentis à embaucher n'est pas divisible par quatre (art. 3 de la loi du 19 janv. 1955, n° 25 ; art. 5 du règlement d'application du 30 déc. 1956, n° 1668) ;

c) les travailleurs intellectuels ou ayant une qualification ou spécialisation particulière ;

d) le personnel destiné à des postes de confiance en rapport avec la surveillance et la garde d'ateliers, de chantiers ou de biens quelconques de l'entreprise ;

e) les travailleurs à domicile (art. 8 de la loi du 13 mars 1958, n° 264) ;

f) les travailleurs diplômés des écoles professionnelles, lorsqu'il s'agit du premier emploi.

Mais, comme l'enquête parlementaire sur le chômage effectuée en 1952 l'a signalé et l'a déploré, dans la pratique le rapport entre demande numérique et demande nominative est inversé¹. La demande nominative tend à devenir la règle et cela pour deux raisons. D'une part, l'article 14 de la loi du 29 avril 1949 prévoyait qu'un décret présidentiel fixerait la liste des spécialisations et qualifications pour lesquelles la demande nominative serait autorisée ; ce décret n'a pas encore été pris. Les anciens arrêtés ministériels, datant de 1939 à 1942, demeurent donc en vigueur, ils interprètent l'exception d'une façon excessivement large et ôtent toute valeur au principe de la demande numérique. D'autre part, il est difficile aux Offices de placement de résister à la pression conjuguée de l'employeur qui veut imposer son choix et du travailleur intéressé par l'emploi qui lui est offert.

Signalons enfin le traitement particulier réservé par la loi à l'administration de l'Etat et des organismes publics dans le cas d'embauchage de *salariés temporaires* pour lesquels le concours public n'est pas prescrit. Dans ce cas l'organisme public doit aussi présenter une demande numérique à l'Office de placement, mais il a la faculté de demander à celui-ci la liste des chômeurs de la spécialité à embaucher, ainsi que de soumettre à des épreuves appropriées les candidats qui lui sont envoyés, afin de s'assurer de leurs capacités techniques (faculté d'agrément). Lorsque l'Office compétent ne dispose pas d'ouvriers jugés aptes par l'administration intéressée, celle-ci peut transmettre la demande aux Offices d'autres communes.

C. — *Affectation des travailleurs demandés ; nature juridique de cet acte ; ses effets quant à la conclusion du contrat de travail.* — Le processus du

1. Cf. *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione*, vol. II, t. I, Rome 1953, p. 192.

placement se termine par une mesure de l'Office, que la loi qualifie d'acte tendant à « satisfaire la demande de l'employeur ». Mais la nature de cet acte administratif et les conditions auxquelles est subordonné son accomplissement sont différentes, suivant que la demande est nominative ou numérique.

Dans les cas où la demande *nominative* est admise, l'acte de l'Office de placement n'a que la valeur d'une *autorisation* de conclure le contrat de travail. Son effet juridique consiste dans la disparition d'une interdiction légale de contracter qui est supprimée une fois la preuve faite que les conditions requises par la loi ont été observées : inscription du travailleur demandé sur les listes de placement ; respect par l'employeur des priorités indiquées au paragraphe suivant ; conditions de travail offertes non inférieures aux minima fixés par les Conventions collectives.

En dehors de ces cas, c'est-à-dire dans le cas normal d'une demande *numérique*, l'acte de l'Office de placement a le caractère d'une *assignation*, c'est-à-dire a une efficacité *constitutive*. Mais la doctrine juridique n'est pas unanime sur la nature exacte de cet effet. Quelques auteurs soutiennent que l'acte d'assignation du travailleur par l'Office implique la constitution du rapport de travail. Le processus de placement serait un mode particulier de conclusion du contrat de travail : l'inscription du travailleur sur les listes de placement serait une offre de contrat faite au public, la demande de l'employeur serait une acceptation « en blanc », l'Office de réservant le choix du nom du travailleur dont l'offre de contrat est acceptée. L'acte d'envoi au travail aurait donc une fonction complémentaire de l'acceptation de l'employeur, c'est-à-dire de parachèvement du contrat de travail. Cette théorie, soutenue de façon autorisée par Barassi, est nettement contraire à la lettre du texte de loi du 29 avril 1949 (art. 15, § 5), dont il résulte que l'« embauche » du travailleur « envoyé par l'Office compétent », c'est-à-dire la conclusion du contrat de travail n'est pas concomitante de l'acte administratif d'affectation au travail (assignation), mais lui *fait suite*.

L'effet constitutif de l'assignation consiste dans l'individualisation du travailleur avec lequel le futur rapport de travail devra être instauré, donc l'imposition à l'employeur de *l'obligation de contracter* avec la personne désignée par l'Office. L'employeur pourra éventuellement surseoir à la mise à exécution de l'intention d'embaucher de nouveaux travailleurs, intention manifestée par la demande d'envoi au travail présentée à l'Office, mais s'il décide de procéder à de nouveaux embauchages il *devra* conclure les contrats de travail avec les travailleurs envoyés par l'Office. Il n'est dispensé de cette obligation de contracter que dans un cas exceptionnel : celui où le travailleur envoyé par l'Office aurait déjà été renvoyé *pour cause justifiée* par le même employeur. Celui-ci peut alors refuser d'embaucher le travailleur désigné par l'Office et présenter une nouvelle demande d'envoi au travail¹.

1. Cf. LEVI, *Istituzioni*, cit., p. 93-94 ; BRANCA, *Il procedimento di collocamento dei prestatori di lavoro*, Riv. dir. lav., 1959, I, p. 288 et s. ; MAZZONI, *Manuale*, cit., p. 605 et s.

41. *Suite : Priorités pour l'affectation au travail.* — La faculté de choisir le travailleur à envoyer au travail, faculté dévolue à l'Office de placement dans le cas normal de demande numérique, à l'employeur dans le cas exceptionnel de demande nominative, n'est pas absolue. L'article 15 de la loi du 29 avril 1949 établit des *critères de priorité* qu'elle répartit en deux groupes. Le premier comprend les critères valables dans tous les cas, qu'il s'agisse de demande numérique ou de demande nominative. Le second comprend ceux qui ne sont valables que pour l'Office de placement dans le cas de demande numérique.

Premier groupe. Priorités liant également l'employeur en cas de demande nominative :

a) Les travailleurs licenciés *pour réduction du personnel* ont la priorité absolue dans les réembauchages décidés par la même entreprise *pendant un an*. Pour les entreprises *industrielles*, cette disposition légale est renforcée par l'article 4 de l'accord interconfédéral du 21 avril 1950 réglementant les licenciements pour réduction de personnel dans le secteur de l'industrie. Cet accord a étendu le droit de priorité pour les réembauchages décidés dans le délai d'un an aux travailleurs licenciés appartenant aux catégories exclues du service public de placement (v. *plus haut*, § 33, B). D'autre part, si le travailleur licencié pour réduction de personnel est soumis à la réglementation du placement et bénéficie donc de la priorité légale prévue par l'article 15 de la loi du 19 avril 1949, l'accord du 21 avril 1950 interdit à l'employeur de se soustraire à l'application de la loi, en ayant recours, pour le réembauchage, à des travailleurs de la même qualification exclus du service de placement (parents ou alliés de l'employeur jusqu'au troisième degré).

b) Réserve faite du cas précédent, ont priorité pour affectation les travailleurs résidant sur le lieu de celui-ci. Lorsque les conditions locales l'exigent, la commission provinciale de placement peut étendre la priorité aux travailleurs résidant dans les localités les plus proches, en respectant des critères convenables de proportionnalité.

En cas de demande numérique, cette priorité signifie que l'Office ayant compétence territoriale ne peut transmettre à d'autres Offices la demande d'affectation que lorsque ses propres listes ne contiennent pas (ou ne contiennent qu'un nombre insuffisant) de travailleurs de la catégorie et de la qualification professionnelle indiquées par l'employeur qui a fait la demande. L'Office auquel la demande est transmise doit donner dans les cinq jours les noms des travailleurs à embaucher.

En cas de demande nominative indiquant des noms de travailleurs ne résidant pas dans la circonscription de l'Office, la demande de l'employeur sera rejetée, à moins que l'Office ne manque de travailleurs disponibles comme il vient d'être dit.

c) Ont ensuite priorité les travailleurs satisfaisant aux conditions requises qui ont acquis une qualification professionnelle grâce aux cours de formation professionnelle pour chômeurs ou ouvriers en surnombre prévus par le titre IV de la loi du 29 avril.

Deuxième groupe. Priorités valables seulement dans le cas de demande numérique.

Pour les travailleurs bénéficiant des priorités sus-indiquées, le pouvoir discrétionnaire de l'Office de placement, dans le cas de demande numérique, est encore limité par l'obligation de tenir compte : des charges de famille, de l'ancienneté d'inscription sur les listes, de la situation financière (revenus et patrimoine), déduite aussi de l'état d'occupation des autres membres de la famille, des autres éléments concourant à l'appréciation de l'état de besoin du travailleur, compte tenu également de l'état de santé des membres de la famille, d'après également de l'état de santé des membres de la famille, d'après les documents fournis par le travailleur. Contrairement aux critères du premier groupe, ceux du second n'ont qu'un rôle d'indication pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'Office ; leur violation ne constitue pas un vice de légitimité, elle concerne seulement la mesure prise et ne peut donc donner lieu qu'à un recours administratif (à la Commission provinciale de placement et en dernière instance au ministre), mais non à une action juridique devant le Conseil d'Etat.

42. *Suite. Autres conditions de l'envoi au travail.* — L'Office de placement, lorsqu'il satisfait la demande de l'employeur, est tenu de s'assurer que les conditions offertes aux nouveaux embauchés sont conformes aux tarifs des Conventions collectives (dernier paragraphe de l'art. 14 de la loi du 29 avril 1949). Cette clause a soulevé certaines difficultés. Avant tout, suivant quelles modalités l'Office doit-il s'assurer de cette conformité ? La clause est interprétée dans le sens que l'Office devra exiger de l'employeur une déclaration spécifiant les conditions faites aux travailleurs demandés et contenant l'engagement de les observer.

En second lieu, la loi ne précise pas à quelles Conventions collectives doit se rapporter la vérification de l'Office. On s'est donc demandé s'il s'agissait seulement des Conventions collectives à validité *erga omnes* (prévus par l'article 39 de la Constitution, jusqu'à présent dépourvu de portée pratique) ou si l'article 14 concernait aussi les Conventions collectives de droit commun, valables seulement à l'égard des membres des associations syndicales contractantes, qui sont les seules qu'il soit actuellement possible de conclure en Italie. Certains juristes adoptent le premier point de vue et soutiennent donc que, pour le moment, le dernier paragraphe de l'article 14 de la loi du 29 avril n'est pas applicable¹. Mais la seconde solution est préférable, comme le confirme aussi une décision du Conseil d'Etat (10 oct. 1950, n° 1022, *Riv. dir. lav.*, 1951, III.25). En effet, il faut interpréter l'article 14 en question en tenant compte de l'article 36 de la Constitution, en vertu duquel le travailleur a le droit, *dans tous les cas*, de percevoir une rétribution minimum suffisante pour assurer, à lui et à sa famille, une vie libre et digne. Comme il a déjà été exposé dans le rapport sur les sources du droit du travail, la Cour de cassation considère cette règle constitutionnelle comme ayant immé-

1. LEVI, *Istituzioni, cit.*, p. 93 ; MAZZONI, *Manuale, cit.*, p. 609.

diatement force obligatoire (et non simplement une valeur de programme) et décide que, à défaut de salaires minima légaux, le minimum vital imposé par l'article 36 doit être fixé en se référant aux tarifs des Conventions collectives. Par conséquent, la signification *actuelle* du dernier paragraphe de l'article 14 de la loi sur le placement est la suivante : avant de décider l'envoi au travail, l'Office doit s'assurer que les conditions de travail offertes par l'employeur demandeur ne sont pas inférieures au minimum fixé par l'article 36 de la Constitution, et pour cela il doit tenir compte des clauses des Conventions collectives concernant les salaires¹.

Les effets de l'obligation de respecter les minima des Conventions collectives ne vont pas au-delà du rapport (de droit public) entre l'employeur et l'Office de placement, la loi du 29 avril ne prévoit aucune sanction en cas de violation. Le droit subjectif (privé) d'être traité conformément aux conditions spécifiées dans la déclaration faite par l'employeur à l'Office de placement, au moment de l'envoi au travail, ne prendra naissance que si ces conditions sont effectivement transcrites ensuite dans le contrat de travail.

Pour les apprentis, l'action de l'Office de placement est subordonnée à une autre condition, établie par l'article 4 de la loi du 19 janvier 1955 et par l'article 9 du règlement d'application du 30 décembre 1956. L'envoi au travail de l'apprenti doit être précédé d'une visite médicale pour s'assurer de son aptitude physique au travail particulier pour lequel il doit être embauché. Cette visite est effectuée gratuitement par l'autorité sanitaire municipale. Si l'aspirant apprenti est jugé temporairement inapte au métier choisi, il doit passer une nouvelle visite après un laps de temps convenable ; il est interdit de mentionner ce fait sur le livret de travail de l'intéressé.

43. *Actes de l'Office de placement après l'envoi au travail.* — Celui-ci doit être suivi d'une *communication*, remise par l'Office au travailleur, en vue de prouver que l'envoi au travail a été effectué, et adressée à l'employeur.

En outre, l'Office restitue au travailleur le livret de travail (ou le certificat en tenant lieu) qui avait été déposé au moment de la demande d'inscription sur les listes de placement.

44. *Sanctions en cas de violation des règles de placement.* — Elles sont de deux espèces :

a) Sanctions pénales, prévues par la loi du 29 avril 1949. La violation de certaines clauses de cette loi constitue un délit et est en général punie d'une amende. Dans un cas il est prévu une peine de prison.

Le fait de servir d'intermédiaire pour la mise au travail, lorsque le travailleur appartient à une catégorie réservée au service public de placement est puni. Lorsque ce rôle d'intermédiaire a été assumé dans un but de lucre,

1. La question est maintenant dépourvue d'intérêt pratique, en raison de l'entrée en vigueur de la loi du 14 juillet 1959, n. 741.

il peut être infligé, outre l'amende, une peine de prison pouvant atteindre trois mois.

L'employeur qui embauche des travailleurs directement, sans demande à l'Office de placement, est puni d'une amende de 2.000 à 10.000 livres par travailleur embauché.

L'employeur qui ne respecte pas l'obligation de communiquer dans les cinq jours à l'Office compétent les noms des ouvriers dont le rapport de travail a cessé pour quelque motif que ce soit, est puni d'une amende de 500 à 1.000 livres par travailleur et par jour de retard.

Le travailleur qui, lors de son inscription ou de la confirmation mensuelle, ne signale pas le fait d'être déjà employé est puni d'une amende de 500 à 5.000 livres, sans préjudice des peines plus graves prévues par le décret du 4 octobre 1935 dans le cas où il aurait touché indûment l'indemnité de chômage.

Ce système de pénalités devrait être complété et rendu plus efficace par l'introduction d'au moins deux autres délits. Il faudrait avant tout punir la violation de l'engagement pris par l'employeur envers l'Office de placement de verser aux travailleurs demandés un salaire au moins égal au minimum fixé par les Conventions collectives.

En outre, il faudrait réprimer pénalement certaines pratiques adoptées par les employeurs pour éluder la règle de la demande *numérique*. L'employeur désirant embaucher un travailleur déterminé, dont la qualification est l'une de celles pour lesquelles la loi interdit la demande nominative, fait présenter la demande numérique directement par ce travailleur, de façon à exposer l'Office à la crainte de réactions de la part de celui-ci en cas de refus de l'envoi au travail ; ou bien l'employeur fait une demande à l'Office pour une qualification pour laquelle la loi autorise la demande nominative mais déclassé le travailleur au moment de conclure le contrat de travail. Dans ce dernier cas, la Cour de cassation a décidé que le fait d'affecter le travailleur à des tâches autres que celles pour lesquelles il a été envoyé au travail par l'Office ne constitue pas une violation de la loi du 29 avril 1949.

b) *Sanctions civiles* prévues par l'article 2098 du Code civil.

Le contrat de travail conclu contrairement aux textes qui réglementent l'offre et la demande de travail peut être *annulé*. L'annulation est proposée par le ministère public sur demande de l'Office de placement, *dans le délai d'un an* à partir de la date d'embauche du travailleur.

CHAPITRE IV RÉGLEMENTATION DE L'ÉMIGRATION

SECTION I MIGRATIONS INTERNES

45. *Introduction.* — Le service public de placement, décrit dans les chapitres précédents, a pour but de réaliser l'affectation au travail dans le cadre de la demande du marché *local* du travail ; il est donc organisé par provinces. Mais l'affectation se fait aussi sur le plan interrégional, par déplacement de main-d'œuvre d'une région à l'autre du même pays et sur le plan international, par transfert de travailleurs du territoire d'un Etat au territoire d'un autre. Dans le premier cas, il est réglementé par les textes concernant les « migrations internes », dans le second, par les textes sur l'« émigration »¹.

46. *Contrôle officiel des migrations internes.* — Cette institution législative, organisée pour la première fois par le décret-loi du 4 mars 1926, n° 440, a subi une série de modifications qu'il n'y a pas lieu de relater ici. Après la guerre, les attributions du « Commissariat des migrations internes » supprimé ont été transférées au ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (décret-loi du 10 août 1945, n° 474 et décret-législatif du 15 avril 1948, n° 381).

Le but de cette réglementation des migrations internes est de soumettre au contrôle public, donc de *limiter* les déplacements de travailleurs d'une province à l'autre, pour protéger la priorité quant à l'envoi au travail due aux travailleurs résidant dans les localités où des emplois deviennent disponibles. Il s'agit d'une limitation à la formation du rapport de travail ; le transfert de travailleurs en vue de l'emploi dans une autre province doit être *autorisé* par le ministère du Travail (art. 7 de la loi du 9 avril 1931, n° 358). Actuellement, le ministère exerce cette fonction par l'intermédiaire des Offices provinciaux du travail et du maximum d'emploi.

Cette condition n'est pas contraire aux libertés constitutionnelles. La Constitution (art. 16) affirme la liberté pour le citoyen de circuler et de séjourner librement dans n'importe quelle partie du territoire national mais exception faite des limitations édictées par la loi dans l'intérêt général. Du reste, le principe sur lequel est basée la loi de 1931 est repris par le § 1^{er} de l'article 15 de la loi du 29 avril 1949 sur le placement (postérieure à la Constitution).

On peut par contre mettre en doute la conformité aux nouveaux principes constitutionnels de la loi du 6 juillet 1939, n° 1092, contenant des mesures

1. MAZZONI, *La disciplina dell'emigrazione, Trattato di diritto del lavoro diretto da Borsi e Pergolesi*, 2^e éd., III, Padoue, 1953, p. 137.

contre l'urbanisation, qui a étendu la nécessité de cette autorisation au transfert de travailleurs d'une commune quelconque à une autre commune chef-lieu de province, ou d'une population supérieure à 25.000 habitants, ou d'une importance industrielle notable.

SECTION II L'ÉMIGRATION A L'ÉTRANGER¹

47. *Organisation du service public d'émigration.* — Pour un pays comme l'Italie, souffrant de la surabondance de main-d'œuvre, l'encouragement à l'émigration est l'un des problèmes fondamentaux de la lutte contre le chômage. C'est pourquoi, depuis le début du xx^e siècle, l'Etat italien a institué une organisation publique spéciale des services d'émigration, liée à un grand nombre d'accords internationaux bilatéraux et multilatéraux avec les pays disposés à offrir des débouchés au travail italien et à accepter certains principes considérés comme indispensables à la protection du travail des Italiens à l'étranger. Cette protection constitue aujourd'hui une obligation constitutionnelle de la République italienne (art. 35 de la Constitution de 1948).

Il existe au ministère des Affaires étrangères une « Direction générale de l'émigration » à laquelle sont rattachés tous les organismes du service public à l'émigration qui dépendaient auparavant du Commissariat général de l'émigration, supprimé en 1927 (inspections des frontières, commissaires d'émigration à bord de navires possédant la patente de « transporteur d'émigrants », officiers d'émigration auprès des représentations diplomatiques à l'étranger). Mais une compétence étendue en matière d'émigration est aussi attribuée au ministère du Travail, qui comprend un « Service pour l'acheminement et la protection des travailleurs émigrants » dont les fonctions sont : collaborer avec le ministère des Affaires étrangères pour traiter les problèmes généraux de l'émigration ainsi que pour conclure et mettre à jour les accords internationaux ; recrutement et acheminement des émigrants, organisation d'assistance et de prévoyance en faveur de ceux-ci. L'examen des demandes d'expatriation pour raison de travail, l'assistance aux travailleurs qui émigrent et à leurs familles, l'envoi aux centres d'émigration sont du ressort des Offices provinciaux du travail. Une réorganisation des divers services d'émigration est en projet, afin de délimiter plus clairement et, en même temps, de mieux coordonner l'activité des deux ministères.

48. *La protection des émigrants avant l'expatriation.* — La protection des travailleurs italiens à l'étranger est assurée par des accords internationaux, mais le législateur s'est aussi préoccupé de prendre une série de mesures intérieures tendant à protéger les émigrants pendant la partie du processus

1. Cf. *Atti della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione*, vol. II, t. 3, Rome, 1953, p. 235 et s.

d'envoi au travail qui s'accomplit sur le territoire national jusqu'au moment de l'expatriation. Le noyau principal en est encore constitué par le texte unique des lois sur l'émigration, approuvé par le décret-loi du 13 novembre 1919, n° 2205, successivement modifié et complété par de nombreuses dispositions parmi lesquelles il faut citer la loi du 24 juillet 1930, n° 1278. Cette loi considère comme *émigrant* « tout citoyen qui s'expatrie exclusivement en vue de travailler de ses mains, d'exercer le petit commerce, ou de rejoindre son conjoint, ses ascendants, descendants, frères, sœurs, oncles, tantes, neveux, nièces ou alliés aux mêmes degrés, déjà émigrés dans le dessein de travailler, ou retournant dans le pays étranger où ils avaient déjà émigré précédemment ». La qualité d'émigrants dans les pays d'outre-mer n'est reconnue qu'à ceux qui voyagent en troisième classe ou en classe déclarée équivalente par la direction générale de l'émigration.

Le principe fondamental, repris également par la nouvelle constitution, est que l'émigration est libre dans les limites établies par la loi dans l'intérêt général. Le ministre des Affaires étrangères, d'accord avec le ministre de l'Intérieur, peut suspendre l'émigration vers un pays déterminé ou vers une région de celui-ci, pour des motifs d'ordre public et lorsqu'il peut en résulter un péril grave pour la vie, les libertés et les biens des émigrants ou lorsque la protection de leurs intérêts économiques ou moraux l'exige. Des dispositions rigoureuses et minutieuses, assorties de sanctions pénales, sont prises à l'égard des entreprises de transport des émigrants. Pour enrôler des émigrants ou vendre des billets de transport par mer, il faut avoir obtenu de la direction générale de l'émigration la patente de *transporteur d'émigrants* ; cette obtention est subordonnée à des garanties appropriées permettant d'empêcher les abus.

Un subside extraordinaire est accordé aux familles nécessiteuses des personnes enrôlées par les Offices du travail pour travailler à l'étranger et déjà expatriées. Ce subside est versé par l'I.N.P.S. à la femme ou, à son défaut, aux père et mère du travailleur émigré ; il a une durée maxima de 45 jours. Il cesse en tous cas à partir du premier envoi d'argent par le travailleur à sa famille (décret législatif du 23 août 1946, n° 201).

Il faut enfin signaler la loi du 4 décembre 1954, n° 244, réglementant les coopératives d'émigration c'est-à-dire les « sociétés coopératives qui ont pour but l'émigration à l'étranger de leurs membres pour y gérer des entreprises de forme coopérative ». La constitution de la société et le transfert à l'extérieur des dirigeants sont assujettis au contrôle du ministère du Travail afin d'assurer le caractère sérieux de l'initiative, sa solidité financière et ses chances de succès.

CHAPITRE V
AUTRES MOYENS TENDANT A FACILITER
LA RÉINTÉGRATION DU TRAVAILLEUR
DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

SECTION I
PROTECTION DES TRAVAILLEURS ATTEINTS
PAR DES ÉVÉNEMENTS QUI ONT DIMINUÉ
LEUR CAPACITÉ DE TRAVAIL

49. *Réadaptation physique.* — Quand la perte de l'emploi provient d'un sinistre qui a diminué la capacité de travail, la réintégration du travailleur dans la vie professionnelle exige un ensemble de prestations sanitaires permettant de le rendre à nouveau apte physiquement à son occupation normale. Ces prestations varient suivant la nature du sinistre :

a) en cas d'invalidité provenant d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle, elles consistent en soins médicaux et chirurgicaux, fourniture d'appareils de prothèse et, éventuellement, envoi de l'accidenté dans un établissement approprié pour y recevoir des soins. Ces prestations sont fournies par l'I.N.A.I.L. (décret-loi du 17 août 1935, n° 1765). Des dispositions spéciales sont prévues pour la réadaptation des grands invalides du travail, c'est-à-dire des travailleurs atteints d'une invalidité permanente d'au moins 80 % ;

b) en cas de tuberculose, les prestations sont fournies par l'I.N.P.S. et consistent à envoyer le travailleur dans un sanatorium ou dans un hôpital ; elles peuvent ensuite être éventuellement complétées par l'envoi dans un établissement de post-cure ou par un traitement soit à domicile, soit ambulatoire (décret-loi du 14 avril 1939, n° 636) ;

c) en cas de maladie non professionnelle, les prestations sanitaires, de huit types différents, sont fournies par l'I.N.A.M. (loi du 12 janv. 1934, n° 318).

Pendant la période d'incapacité de travail, d'assurance fournissant les prestations pourvoit aussi à l'assistance financière au travailleur victime du sinistre. Pendant cette période le travailleur n'est pas considéré comme chômeur au point de vue de l'assistance-chômage ; comme on l'a déjà dit, les prestations de celle-ci supposent la possession de la capacité de travail.

50. *Embauchage obligatoire.* — De nombreuses dispositions législatives imposent à tous les employeurs, au-dessus d'un nombre donné de salariés, ou à certains employeurs déterminés, l'obligation d'embaucher une certaine proportion de travailleurs appartenant à des catégories considérées comme étant dans un état particulier de besoin.

Les catégories qui nous intéressent ici sont les suivantes, comprenant

des travailleurs atteints par des événements qui ont diminué leur aptitude physique au travail.

a) *Invalides de guerre* (loi du 3 juin 1950, n° 375 et règlement d'application du 18 juin 1952, n° 1176). Tous les employeurs, *y compris les administrations publiques*, occupant plus de dix personnes, sont obligés de réserver des emplois aux invalides de guerre dans la proportion de 6%, aux invalides civils dans la proportion de 2,5%. Ces pourcentages sont diminués quand le personnel est surtout féminin. En dehors des cas où l'embauchage direct est autorisé, le placement obligatoire des invalides de guerre s'effectue par une demande aux représentants provinciaux de l'œuvre nationale des invalides de guerre.

b) *Mutilés et invalides militaires du temps de paix*. — Les lois du 15 juillet 1950, n° 539 et du 24 février 1953, n° 142 leur ont accordé les mêmes avantages qu'aux invalides de guerre. Le placement obligatoire des travailleurs de cette catégorie est assuré par les Offices provinciaux du travail et du maximum d'emploi, qui dressent une liste spéciale avec la collaboration de l'Union nationale des mutilés militaires du temps de paix.

c) *Mutilés et invalides du travail* (décret-législatif du 3 oct. 1947, n° 1222). — L'assurance obligatoire des travailleurs appartenant à cette catégorie est imposée aux entreprises *privées* employant plus de 50 personnes. L'embauchage doit s'effectuer dans la proportion d'un mutilé ou invalide du travail par 50 salariés (ou fraction de ce nombre supérieur à 25). Ce droit d'embauche est accordé aux travailleurs dont l'âge ne dépasse pas 60 ans pour les hommes et 55 pour les femmes et qui ont subi, par suite d'accident de travail ou de maladie professionnelle, une réduction permanente d'au moins 40% de leur capacité de travail, à l'exclusion de ceux ayant perdu toute aptitude au travail ou qui ont été refusés par une commission spéciale constituée auprès de l'Office provincial du travail. Cette dernière décision est prise lorsque la nature et le degré de l'invalidité peuvent être causes de maladies ou d'accidents pour les autres travailleurs, ou nuire à la sécurité des installations. Le placement obligatoire est effectué par les Offices provinciaux du travail d'après des rôles spéciaux établis par les sections provinciales de l'Association nationale des mutilés et invalides du travail.

d) *Travailleurs guéris d'affections tuberculeuses après séjour en sanatorium ou en hôpital* (décret-législatif du 15 avril 1948, n° 538, modifié et complété par la loi du 28 févr. 1953, n° 86). — Les maisons de santé dépendant d'organismes publics ou de particuliers sont obligés d'embaucher, dans la proportion de 15% du personnel occupé, des travailleurs guéris d'affections tuberculeuses après séjour en sanatorium ou en hôpital. Les maisons de santé choisissent les personnes qu'elles désirent embaucher sur des listes établies par une commission spéciale instituée auprès de l'Office provincial du travail.

En outre, les salariés de tout employeur (*y compris les administrations publiques*) qui ont été guéris d'une affection tuberculeuse dans un sanatorium ou un hôpital ont le droit de reprendre leur ancien emploi pendant une

période de 18 mois à dater de l'arrêt de leur travail. Cette période de « tolérance » n'entre cependant pas en ligne de compte dans le calcul de l'ancienneté.

e) *Sourds-muets* (loi du 13 mars 1958, n° 308). — Tous les employeurs, y compris les administrations publiques (à l'exception de l'administration des chemins de fer de l'Etat) occupant plus de 300 travailleurs sont tenus d'engager des sourds-muets dans le cadre du personnel auxiliaire dans une proportion de 1%, et pour les tâches afférentes au paiement des salaires dans une proportion de 3%.

SECTION II FORMATION PROFESSIONNELLE

51. *Introduction.* — Une des causes principales du chômage est la qualification professionnelle insuffisante de la main-d'œuvre qui ne permet pas de suivre l'évolution rapide des techniques de production. La base de la formation professionnelle des travailleurs est constituée par l'instruction primaire et par l'instruction technique donnée ensuite dans les écoles secondaires. Mais il n'entre pas dans le cadre de ce rapport d'exposer le système italien d'instruction publique et de formation professionnelle. Notre exposé doit se limiter à la partie de celle-ci tendant à qualifier ou requalifier des chômeurs totaux ou partiels afin de faciliter leur pleine réintégration dans la vie professionnelle. Cette question est réglementée par la loi du 29 avril 1949, n° 264, modifiée par celle du 4 mai 1951, n° 456. Mais, avant d'étudier ces textes, il est utile d'esquisser l'organisation de la formation professionnelle des apprentis.

52. *Formation professionnelle des apprentis.* — Comme nous l'avons déjà signalé dans l'introduction, les règles établies à ce sujet ont surtout pour but de *prévenir* le chômage parce que les travailleurs embauchés en qualité d'apprentis sont d'ordinaire des jeunes gens attendant leur premier emploi. Mais ce n'est pas toujours le cas : l'article 4 du règlement d'application de la loi sur l'apprentissage prévoit expressément l'envoi au travail, en qualité d'apprentis, de jeunes gens chômeurs ou sous-occupés (c'est-à-dire occupés sans qualification). A ce point de vue, l'apprentissage rentre dans la catégorie des moyens de réintégration des travailleurs dans la vie professionnelle.

La formation professionnelle de l'apprenti s'obtient par l'enseignement pratique et par l'enseignement complémentaire. L'enseignement *pratique* a pour but de faire acquérir à l'apprenti l'habileté professionnelle nécessaire dans le métier pour lequel il a l'intention de se qualifier. Il constitue l'obligation principale à laquelle le contrat d'apprentissage astreint l'employeur. L'enseignement complémentaire a pour but de fournir à l'apprenti les notions *théoriques* indispensables à l'acquisition d'une pleine capacité professionnelle. Il se donne dans des cours spéciaux, organisés par catégorie professionnelle et par degré de préparation ; le nombre maximum d'élèves

par cours est fixé à 30 ; la fréquentation est obligatoire et gratuite ; les heures de cours sont considérées à tous égards comme heures de travail (c'est-à-dire qu'elles entrent en ligne de compte pour le calcul de la durée du travail et doivent être payées).

Les entreprises employant des apprentis peuvent instituer des cours d'enseignement complémentaire, organisés par une entreprise ou un groupe d'entreprises. Pour les apprentis dépendant d'une entreprise qui n'en organise pas, les Offices provinciaux du travail invitent les autorités scolaires locales et les organismes chargés de la formation professionnelle à présenter des propositions à ce sujet. Dans ce second cas, le financement des cours incombe au Fonds de formation professionnelle des travailleurs, créé par la loi du 29 avril 1949. Les différents cours sont coordonnés d'après un plan annuel provincial établi par les Offices du travail et transmis au ministère du Travail pour approbation. Ils sont soumis à la surveillance du ministère, exercée par l'intermédiaire de l'Inspection du travail.

A la fin de la formation pratique et de l'enseignement pratique, l'article 18 de la loi du 19 janvier 1955 (qui a modifié sur ce point l'article 2133 du Code civil) impose à l'apprenti de subir des épreuves finales d'aptitude à l'exercice du métier ayant fait l'objet de l'apprentissage. Les apprentis âgés de 18 ans accomplis et ayant deux ans de formation pratique ont le droit, dans tous les cas, de subir des épreuves d'aptitude. Le résultat de l'épreuve doit être communiqué par l'employeur à l'Office de placement compétent ; en cas de succès, la qualification obtenue par l'apprenti doit être inscrite sur le livret individuel de travail.

53. *Cours pour chômeurs.* — Ces cours, organisés directement par le ministère du Travail ou autorisés par lui, ont pour but la formation, la qualification, le perfectionnement ou la rééducation professionnelle des chômeurs qui ont besoin de recouvrer, d'augmenter ou de modifier rapidement leurs capacités techniques, afin de les adapter aux nécessités de la productivité, aux exigences du marché interne et aux possibilités de l'émigration. Les cours sont en liaison étroite avec le service public du placement en ce qu'ils concourent à faciliter l'activité d'envoi au travail des Offices provinciaux du travail. C'est à ces Offices que doivent être présentées les demandes d'inscription aux cours ; celles-ci sont ensuite sélectionnées et acheminées d'après les critères de l'orientation professionnelle.

Ces cours ont un caractère éminemment pratique. Ils se donnent le jour, aux heures normales de travail ; leur financement est assuré par des subventions du Fonds pour la formation professionnelle des travailleurs, géré par le ministère du Travail. Les élèves qui les fréquentent avec application reçoivent une aide financière spéciale, complétant ou remplaçant l'indemnité ordinaire ou les subsides extraordinaires de chômage (dans le premier cas, un complément de 200 liras par jour de présence effective ; dans le second cas, outre cette allocation de 200 liras, une seconde allocation de 100 liras, plus de 60 liras pour chaque enfant, pour l'épouse et pour les père et mère à charge).

A la fin du cours, les élèves qui l'ont fréquenté avec régularité et application et ont réussi l'épreuve finale reçoivent un certificat et une prime de 3.000 livres. Le certificat confère, toutes choses égales d'ailleurs, un droit de priorité pour l'envoi au travail ou pour l'émigration.

54. *Cours de requalification organisés par une ou plusieurs entreprises.* — Ces cours, déjà signalés dans l'introduction, ont un rôle de prévention du chômage, en ce qu'ils tendent à éviter ou à limiter les mesures de réduction du personnel que les entreprises seraient amenées à prendre à cause de la surabondance du personnel ou de sa qualification insuffisante. Mais il faut les signaler aussi au point de vue des moyens de réintégration des chômeurs dans la vie professionnelle, parce que la fréquentation des cours entraîne la suspension du droit à la rétribution et par conséquent un état de chômage partiel. Lorsqu'une ou plusieurs entreprises industrielles à travail continu, ayant au moins 1.000 salariés, considèrent que leur rendement est inférieur, parce que le personnel ne répond pas entièrement aux exigences de l'industrie ou parce que la quantité de main-d'œuvre n'est pas adaptée aux possibilités fonctionnelles et économiques des entreprises, celles-ci peuvent demander à ouvrir un *cours de requalification* pour salariés ne dépassant pas l'âge de 45 ans, à condition que les deux tiers au moins des travailleurs intéressés désirent le fréquenter.

La demande d'autorisation doit être présentée, avec les renseignements s'y rapportant, au ministère du Travail par l'intermédiaire de l'Inspection du travail compétente, qui donne son avis sur l'opportunité du cours et sur la façon dont son organisation est prévue.

Ces cours durent de trois à huit mois, ils ont lieu dans des locaux distincts de ceux affectés par l'entreprise à son activité normale, selon les directives fixées par le ministre qui a donné l'autorisation.

Le financement du cours est à la charge de l'entreprise, mais *celle-ci n'est plus obligée de payer* les travailleurs qui le fréquentent. A ce point de vue, l'autorisation ministérielle d'ouvrir le cours a le même effet que la suspension du travail pour motif de force majeure. En effet, l'article 56 de la loi du 29 avril 1949, par dérogation aux clauses du décret législatif du 12 août 1947, accorde aux travailleurs qui fréquentent les cours la prestation de *prévoyance* de la Caisse de rétribution complémentaire des ouvriers de l'industrie, égale aux deux tiers de la rétribution correspondant aux heures comprises entre 24 et 40 par semaine. *En outre*, le Fonds pour la formation professionnelle leur verse une prestation d'*assistance*, d'un montant égal à celui du complément de salaire, plus un supplément de 100 livres par jour. Le droit aux allocations familiales est conservé, ce qui constitue une dérogation aux principes généraux.

A la fin du cours, les travailleurs non qualifiés sont licenciés, les travailleurs qualifiés sont réembauchés par l'entreprise dans les limites de ses possibilités.

SECTION III

TRAVAUX PUBLICS TENDANT A RÉSORBER LE CHOMAGE

55. *Chantiers-écoles pour chômeurs.* — Sous le titre « formation professionnelle », la loi du 29 avril 1949, modifiée par celle du 4 mai 1951, n° 456, prévoit également l'ouverture de chantiers-écoles pour chômeurs, appelés aussi « chantiers de travail ». Mais les juristes ont fait remarquer, avec raison, que cette initiative ne rentre pas dans le cadre de la formation professionnelle mais constitue une forme spéciale d'*assistance* aux chômeurs. Malgré l'expression imprécise employée par le législateur, les chantiers-écoles n'ont pas pour but de qualifier ou de requalifier des chômeurs, mais seulement d'empêcher les effets déprimants de l'oisiveté, tant au point de vue psychologique qu'à celui de la conservation des aptitudes technico-professionnelles.

Les chômeurs admis aux chantiers-écoles sont définis par la loi comme « travailleurs volontaires », ce qui signifie que l'admission n'implique *pas* l'établissement d'un rapport de travail et par conséquent la cessation de l'état de chômage. Les sommes que les travailleurs reçoivent de l'administration du chantier n'ont pas le caractère d'une rétribution mais d'une assistance financière, complétant ou remplaçant l'indemnité ou le subside extraordinaire de chômage. Dans le premier cas il est versé un complément de 300 liras par jour ; dans le second, outre cette allocation de 300 liras, il en est versé une seconde de 200 liras, plus 60 liras par personne pour les enfants et les père et mère à charge. Les travailleurs *mariés* doivent dans tous les cas toucher une somme totale d'au moins 600 liras par jour. Il est établi une prime mensuelle de rendement (loi du 2 févr. 1952, n° 54).

Les chantiers-écoles sont consacrés au reboisement, à l'aménagement des montagnes ou à des constructions d'utilité publique. Dans le premier cas, ils peuvent être ouverts par le propriétaires des terrains ou par des administrations publiques (par exemple des communes), par des organismes ou des associations, avec autorisation préalable du ministère du Travail et sous la surveillance technique du ministère de l'Agriculture et des Forêts. Si le propriétaire n'y pourvoit pas, les chantiers sont créés directement par le ministère. Les chantiers pour les constructions d'utilité publique sont ouverts exclusivement à l'initiative du ministère et sont soumis à la surveillance technique du ministère des Travaux publics. Les demandes d'admission aux chantiers doivent être adressées à l'Office provincial du travail qui s'occupe de la sélection et du transport des travailleurs. Les frais d'organisation et d'exploitation des chantiers sont supportés par le Fonds pour la formation des travailleurs.

56. *Plan I.N.A.-Casa tendant à développer l'emploi.* — Les chantiers-écoles, dont il a été question dans le paragraphe précédent, rentrent dans le cadre de la politique *sociale* d'assistance aux chômeurs. Par contre les mesures législatives dont il sera question dans le présent paragraphe et

dans le suivant rentrent dans le cadre de la politique *économique* tendant à résorber le chômage.

Le premier groupe de mesures concerne la mise en œuvre de deux plans septennaux (1949-1956 et 1956-1963) pour développer l'emploi par la construction d'habitations ouvrières. Le programme du premier plan a été établi par la loi du 28 février 1949, n° 43, complétée par le décret présidentiel du 22 juin 1949, n° 340, et par le règlement d'application du 4 juillet 1949, n° 436. Le second plan organisé par la loi du 26 novembre 1955, n° 1148, est régi par les mêmes textes, complétés par le décret présidentiel du 9 avril 1956, n° 1265. L'exécution financière du plan préparé par un comité spécial est confiée à un organisme autonome, constitué auprès de l'Institut National des Assurances (I.N.A.), doté de la personnalité juridique et appelé Organisme de gestion I.N.A.-Casa. Il est placé sous le contrôle du ministère du Travail et son bilan est présenté au Parlement en annexe au compte-rendu général de l'Etat.

Le plan est financé par des recettes extraordinaires, provenant de trois sources :

a) cotisations des employeurs privés et publics, sauf les administrations de l'Etat, des provinces, des communes et les institutions publiques d'assistance et de bienfaisance (1,20% des rémunérations versées à leurs salariés) ;

b) cotisations des travailleurs, quelle que soit leur qualification, y compris les salariés de l'Etat et de tous les organismes publics, à l'exclusion seulement des travailleurs agricoles et des gens de maison (0,60% des rétributions) ;

c) contributions de l'Etat ; égale à 4,30% du total des cotisations reprises en a) et b). Afin d'accélérer l'exécution du programme de construction d'habitations, l'organisme de gestion I.N.A.-Casa peut être autorisé à émettre des obligations (la garantie de l'Etat peut être accordée : art. 74 de la loi du 25 juill. 1952, n° 949).

57. *Plans généraux de travaux extraordinaires pour le développement de l'économie et de l'emploi.* — Deux lois en date du 10 août 1950, n° 646 et 647, successivement modifiées et complétées par la loi du 25 juillet 1952, n° 949 et par les lois du 29 juillet 1957, n° 634 et 635 ont prévu deux plans généraux pour l'exécution en quinze ans (1950-1965) de travaux extraordinaires en vue du développement économique du pays et de l'augmentation de l'emploi.

Le premier plan concerne l'Italie *méridionale* ; son exécution est confiée à un organisme public spécial appelé « Caisse pour les régions méridionales » (Cassa per il mezzogiorno) sous le contrôle d'un comité spécial de ministres. Le plan comporte un investissement total de 2.040 milliards de liras (environ 3.264.000.000 de dollars) en travaux d'aménagement de montagnes, d'aménagements hydrauliques, d'amélioration du sol des routes (autres que les routes nationales) et des voies ferrées, etc. En outre, pendant la période 1957-1965, les entreprises publiques ou privées contrôlées par le

ministère des Participations de l'Etat devront consacrer à l'Italie méridionale au moins 60 % des investissements en nouvelles installations industrielles et en tous cas au moins 40 % des investissements totaux.

Le second plan concerne l'Italie du *centre et du Nord* ; son exécution est confiée aux ministères des Travaux publics et de l'Agriculture, dont les programmes doivent être approuvés par un comité spécial de ministres. Le plan comporte une dépense de 408 milliards de lires pour l'exécution du sol et des routes (autres que les routes nationales) etc. dans les localités souffrant de dépression économique.

Pour financer ces investissements tendant à combattre la dépression, il a été institué, pour la période du 1^{er} mars 1952 au 30 juin 1954, une contribution extraordinaire temporaire contre le chômage, frappant les travailleurs tant indépendants (sauf les artisans, les membres des professions libérales et les artistes) que salariés, quelle que soit leur qualification (art. 75 de la loi du 25 juillet 1952 et loi du 10 avril 1954, n° 84).

58. *Avances de l'I.N.P.S. pour l'exécution de travaux publics.* — Enfin, l'article 84 du décret-loi du 4 octobre 1935, n° 1827, mérite d'être signalé. Afin de combattre, résorber ou prévenir le chômage, l'Institut National de la Prévoyance Sociale, qui gère l'assurance obligatoire contre le chômage est autorisé à consentir des *avances* sur les fonds d'assurance disponibles, dans les limites d'un cinquième de leur montant, pour l'exécution de travaux publics d'intérêt général ou local, désignés par le ministre du Travail, d'accord avec le ministre des Travaux publics. Les avances doivent être remboursées dans le délai maximum d'un an à dater de leur versement.

SECTION IV

DISPOSITIONS SPÉCIALES POUR LES MINES ET LA SIDÉRURGIE

59. En exécution du § 23 de la Convention relative aux dispositions transitoires, annexée au Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (signé à Paris le 18 avril 1951 et ratifié par l'Italie par la loi du 25 juin 1952, n° 766), les lois des 23 mars 1956, n° 296, 29 novembre 1957, n° 1224 et 25 mars 1959, n° 176, ont prévu des facilités particulières pour favoriser le réemploi dans de nouvelles activités productives du personnel licencié par les entreprises sidérurgiques relevant du Traité¹.

Les Instituts de crédit de droit public et les organismes de droit public s'occupant du crédit mobilier avec garantie subsidiaire de l'Etat sont autorisés à effectuer en faveur d'entreprises, de toute nature et importance, des opérations de financement ayant pour but la création de nouvelles installations *industrielles* ou l'extension et la modernisation d'installations existantes, à condition que l'entreprise qui en bénéficie s'engage à

1. Des mesures analogues ont été prises ultérieurement par les lois du 13 juin 1960, n° 604 et du 22 décembre 1960, n° 1578.

embaucher au moins 50 % de la nouvelle main-d'œuvre devenue nécessaire parmi les travailleurs provenant des entreprises sidérurgiques relevant de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, qui ont été licenciés à la suite d'une reconversion ou d'une transformation de ces entreprises sidérurgiques pendant la période allant du 1^{er} février 1953 au 15 mai 1956.

Les entreprises bénéficiant de prêts peuvent obtenir de l'Etat, pour une période ne dépassant pas dix ans, une aide financière annuelle de 2,50 %, à titre de contribution au paiement des intérêts correspondant à une partie du financement, déterminée en fonction de l'importance numérique du nouveau personnel à embaucher.

Des aides particulières sont prévues en faveur des travailleurs licenciés ; elles sont financées par trois fonds gérés par le ministère du Travail par l'intermédiaire d'un comité spécial. Le total de ces trois fonds s'élève à 5.800.000.000 liras, provenant en partie de versements effectués par la Haute Autorité de la C.E.C.A. et en partie par des contributions du gouvernement italien.

Un autre fonds, constitué par des versements actuellement effectués par la Haute Autorité de la C.E.C.A., a été institué en vertu de l'article 6 de la loi déjà citée du 25 mars 1959, « pour le paiement des indemnités de réinstallation aux travailleurs licenciés par la Società mineraria carbonifera sarda ». En outre, la loi du 20 mars 1959, n° 135, a autorisé une dépense de 600.000 liras pour rembourser à ladite société les sommes avancées par celle-ci à ses travailleurs licenciés, au titre des mesures d'aire prévues par le § 23 des dispositions transitoires du Traité instituant la C.E.C.A.

CONCLUSION

Notre exposé montre avant tout le caractère excessivement complexe et fragmentaire des dispositions qui concourent à assurer la protection juridique du chômeur. Il est urgent qu'une réforme simplifie et coordonne le système en le rendant plus efficace et en même temps moins onéreux.

Au point de vue matériel, on ne peut certes pas dire que la protection actuelle des chômeurs soit conforme à la règle constitutionnelle selon laquelle les travailleurs ont droit à ce qu'il leur soit assuré des moyens *répondant* à leurs besoins vitaux en cas de ... chômage involontaire (art. 38 de la Constitution). Les indemnités de chômage sont faibles et, d'autre part, on n'a pas encore réalisé de système complet *d'assistance sociale* destiné à intervenir en faveur des chômeurs qui ne peuvent pas obtenir l'indemnité de l'assurance-chômage ou qui n'y ont plus droit.

On est en général d'accord sur l'opportunité du maintien de l'assurance-chômage. Ce point acquis, on devra chercher à relever les prestations de l'assurance pour qu'elles atteignent le niveau du minimum vital; mais on ne pourra supprimer la limitation dans le temps (actuellement de six mois) du droit à l'indemnité, car cette limitation constitue un élément essentiel du régime d'assurance. Cependant, on doit malheureusement constater qu'après un certain temps de chômage, le travailleur, privé de l'indemnité de l'assurance juste au moment où sa situation a empiré, n'a d'ordinaire d'autre moyen pour assurer sa subsistance que le recours à l'assistance et à la bienfaisance publiques, remède insuffisant et humiliant. D'où la nécessité de créer une assistance sociale appropriée, renforçant complétant la protection fournie par le régime d'assurance.

Cette nécessité s'impose d'ailleurs à un autre point de vue, à propos des travailleurs en quête de leur premier emploi. Actuellement, ceux-ci peuvent bénéficier de la protection du service public de placement, mais d'aucune aide financière. Cela se justifie parfaitement du point de vue de l'assurance, dont la protection est essentiellement liée à la préexistence d'un rapport de travail, mais non du point de vue de la règle constitutionnelle de l'assistance sociale, étant donné la longue attente imposée à de nombreux travailleurs en pareil cas. Une première étape pourrait consister à renforcer et à généraliser la forme d'assistance que constituent les chantiers-écoles, ainsi que l'a proposé la Commission d'enquête nommée par le Parlement¹.

Enfin, il faut également reconnaître que l'assistance sociale a, elle aussi, ses limites. Les principaux moyens pour tenter de résoudre le problème du chômage qui afflige l'Italie relèvent de la politique économique et de la politique générale, intérieure et extérieure, du pays.

1. Cf. *Atti, cit.*, vol. II, t. II, p. 32.

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS
EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI
EN DROIT LUXEMBOURGEOIS

par

ARMAND KAYSER

Président de l'Office des Assurances sociales à Luxembourg

INTRODUCTION

1. Une suite prolongée d'années de plein emploi que la récession en cours n'a pas trop sensiblement entamé, a laissé les problèmes du chômage au second plan des préoccupations des travailleurs luxembourgeois. Le fait est que la moyenne journalière des chômeurs assistés passait de 28 en 1951, par 64 en 1954 pour se situer à 11 en 1957¹. Ces chiffres nous ramènent loin des pointes atteintes entre les deux guerres mondiales. Elles sont loin aussi d'accuser un chômage endémique quelconque.

Un chômage technologique éventuel se répercuterait sur le placement des jeunes plutôt que sur l'emploi des travailleurs en place. Du côté de ces derniers il devrait se résorber aisément par les mises à la retraite normales pour cause d'âge, le niveau des pensions étant d'ailleurs suffisamment élevé pour permettre aux travailleurs ayant atteint l'âge de la retraite de se retirer. L'extension constante du régime des pensions de vieillesse anticipée agit de même dans le sens de l'élimination prioritaire des travailleurs âgés.

2. Le reflux normal de la main-d'œuvre flottante étrangère aidant, les crises économiques d'ordre conjoncturel se traduisent davantage pour la main-d'œuvre domiciliée par l'introduction de journées de chômage partiel et par la récession des salaires dans la mesure où ils sont fonction de la production effective et non de la présence horaire.

Aussi les revendications ouvrières ne visent-elles pas tant le régime des prestations normales de chômage dans le cadre de la sécurité sociale, qui paraît avoir atteint un palier optimal, que la protection, dans le cadre du droit du travail, des niveaux de vie acquis.

3. Le devoir des pouvoirs publics d'intervenir par la voie budgétaire pour parer aux crises économiques avait été consacré au cours de la première guerre mondiale. Dès 1915 l'Etat avait assumé la charge des secours de chômage, et à partir de l'exercice 1916, un crédit spécial avait été inscrit au Budget des dépenses pour les secours aux sans-travail, à la section consacrée à la Bienfaisance publique, il est vrai.

Dans la suite, les bases d'un régime financier organique furent créées par la loi du 6 août 1921 concernant la participation financière des communes, des patrons et des ouvriers dans l'allocation des secours de chômage.

Enfin, face aux dépenses extraordinaires accrues aux exercices atteints par la crise qui venait de toucher à sa fin, la loi du 27 juillet 1938, portant création d'un fonds de réserve pour la crise, a institué un fonds spécial sous la dénomination de fonds de crise. Ce fonds qui, suivant l'exposé des motifs, a exclusivement pour but de constituer une réserve destinée à faire face aux dépenses extraordinaires — telles que secours de chômage, travaux de chômage — qu'une crise économique pourrait imposer à l'Etat, est alimenté par des allocations dont le montant est fixé chaque année par la loi budgétaire.

1. *Revue Internationale du Travail*, janvier 1959. Supplément statistique.

taire. En conséquence, ainsi d'ailleurs que l'énonce expressément l'exposé des motifs, « le montant des allocations annuelles pourra être déterminé suivant les possibilités du Trésor. Si les prévisions budgétaires font entrevoir un boni substantiel, l'allocation pourra être assez élevée ; elle sera modeste, si les moyens sont plus réduits ».

Le Gouvernement est chargé par la loi du placement des sommes constituant le fonds de crise. Le recours au fonds de crise ne pourra avoir lieu qu'en vertu d'une loi spéciale.

Le fonds de crise qui fut de nouveau alimenté régulièrement durant les derniers exercices vient d'atteindre le montant de 630 millions de francs, soit plus de 2.000 francs par habitant. Il est permis de croire que tel quel il constitue doré et déjà une garantie appréciable pour le cas d'une récession massive de l'emploi.

PREMIÈRE PARTIE

DES INDEMNITÉS EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI

4. L'institution de délais de congédiement devrait, en principe, permettre au travailleur congédié de chercher un emploi de remplacement convenable. L'extension des délais dans les cas de licenciements collectifs a pour objet, entre autres, de tenir compte des difficultés particulières, en ces cas, de trouver un tel emploi de remplacement. Des délais de congédiement encore plus larges sont prévus par le statut des employés privés¹.

Au cours du délai de préavis l'employé est autorisé en vertu d'une disposition expresse du même statut, à demander la dispense de service qui lui est nécessaire pour la recherche d'un nouvel emploi, jusqu'à concurrence de 6 journées de travail, avec conservation de l'intégralité du traitement. C'est dans cet ordre d'idées aussi que ledit statut prescrit que 3 mois avant l'expiration d'un engagement à terme fixe et immédiatement après la dénonciation d'un contrat à durée indéterminée, le patron est obligé de délivrer à l'employé une attestation par écrit constatant exactement la nature, le caractère et la durée des services fournis par l'employé.

Conformément aux principes généraux du droit privé l'inobservation des délais de congédiement devra donner lieu à des dommages et intérêts pour le tort que cause au travailleur brusquement congédié la privation d'emploi et de gain. D'autre part, d'après les notions de droit social généralement admises à l'heure actuelle, le travailleur resté sans emploi doit pouvoir bénéficier de méthodes appropriées de sécurité sociale pour la compensation de la perte de ses moyens de subsistance.

En conséquence la protection du travailleur par voie d'indemnisation en cas de perte de l'emploi est à examiner sur l'un et sur l'autre de ces deux plans.

CHAPITRE PREMIER

DES INDEMNITÉS DUES PAR L'EMPLOYEUR

5. Ainsi qu'il vient d'être énoncé, l'employeur qui, sauf motif grave, aura congédié un travailleur sans avoir observé les termes du contrat ou les délais de congé sera passible de dommages et intérêts.

1. Dans le langage juridique courant le terme « statut des employés privés » désigne la loi du 7 janvier 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage au service des employés privés, qu'elle remplace.

Sont à considérer comme employés privés, conformément à l'article 3 de la loi du 31 octobre 1919, reproduit tel quel par la loi du 7 juin 1937, toutes les personnes qui, sans distinction de sexe ou d'âge, exécutent, sur la base d'un engagement durable ou d'une façon continue pour le compte d'autrui, à l'exception de l'Etat, des communes et autres établissements publics ou d'utilité publique, et contre rémunération soit en numéraire, soit en d'autres prestations ou valeurs, en tout ou en partie, un travail d'une nature, sinon exclusivement, du moins principalement intellectuelle.

Normalement, l'indemnité se limitera à la rémunération perdue par suite de l'inobservation des termes ou des délais. Elle ne serait cependant pas adéquate, si elle ne comprenait pas les autres avantages qui auraient été dus au cours de ces délais. Jugé que l'employeur tenu des obligations du statut des employés devra, outre l'indemnité normale, la continuation du traitement en cas de maladie et les allocations de décès mises à sa charge par l'article 19 de ce statut.

6. Les délais de congé fixés par les usages et, très généralement par les conventions collectives varient entre 8 et 15 jours.

Ils sont étendus à 4 semaines en vertu de l'arrêté grand-ducal du 30 juin 1946 portant création d'un Office National du Travail, lorsqu'il y a licenciement simultané de plus de 10 salariés endéans 15 jours dans une entreprise ou partie indépendante d'une entreprise, sauf s'il s'agit d'une entreprise saisonnière. Le statut des employés privés prescrit un délai de 2 mois si l'employé se trouve en service depuis moins de 5 ans, de 4 mois si la durée de service va de 5 à 10 ans et de 6 mois si la durée de service est de 10 ans et plus ; tous ces délais ne commencent à courir que du quinzième ou du dernier jour du calendrier.

7. En principe l'indemnité revêt un caractère forfaitaire pour autant du moins qu'elle s'applique au salaire correspondant au délai de préavis. Elle sera la même quelle que soit la durée de la privation de gain. Il n'y a donc pas lieu de tenir compte du délai effectif qui se serait écoulé entre la rupture de l'ancien contrat et le début du nouveau.

Si l'indemnité doit comprendre en outre les avantages accessoires dont le travailleur congédié a été privé par la rupture intempestive du contrat, il reste cependant qu'elle se limiterait à la rémunération correspondant au délai de préavis à l'exclusion de ceux de ces avantages qui se seraient ouverts inopinément au cours du même délai, si le travailleur congédié avait accepté sans réserve l'indemnité forfaitaire ; il y aurait en ce cas transaction librement consentie.

D'autre part, il y a lieu d'admettre que l'indemnité pour résiliation avant terme du contrat à durée déterminée peut être réduite par le juge au-dessous du montant de la rémunération correspondant à la période entre la rupture et le terme convenu, s'il appert que le travailleur congédié a pu ou aurait pu obtenir entretemps un emploi approprié.

8. La notion de l'abus du droit n'est pas devenue d'acception courante en matière de contrat de travail. En règle générale il n'est pas demandé d'indemnité en cas de préavis régulièrement accordé ni un supplément d'indemnité en considération des motifs dans le cas de rupture intempestive.

De plus amples indemnités seraient dues cependant en cas de violation de l'article 22 de l'arrêté grand-ducal du 30 octobre 1958 concernant les délégations ouvrières qui dispose que « pendant la durée de leur mandat, les membres effectifs et suppléants des différentes délégations ne peuvent être licenciés sans l'assentiment de la délégation dont ils font partie ».

9. Des mesures de protection spéciales sont prévues par le statut des employés privés.

Conformément à l'article 17 de ce statut il y a résiliation immédiate du contrat en cas de cessation des affaires par suite de mort ou d'incapacité physique du patron, en cas de faillite du patron et en cas de décès de l'employé.

L'article 18 dispose que dans les deux premiers cas l'employé aura droit à la totalité des appointements du mois de la survenance de l'événement ainsi que du mois subséquent. Dans le cas où la succession du patron ou le curateur de la faillite ne feraient pas appel à ses services, l'employé touchera en outre la moitié des mensualités correspondant aux délais de préavis, sans que l'indemnité doive toutefois dépasser les appointements des délais de préavis imposés au patron. Il est ajouté qu'aucune indemnité n'est due en cas de renouvellement du contrat par le successeur du patron.

L'article 19 subséquent dispose qu'en cas de décès, en cours du contrat, d'un employé qui laisse une veuve ou des enfants âgés de moins de 18 ans, il sera dû à ces ayants droit, outre le salaire du mois de décès, une allocation égale aux appointements de 3 mois « en y comprenant la valeur au prorata des émoluments accessoires éventuels ». Ces sommes sont payables entre les mains de la veuve ou, à défaut de celle-ci, du représentant légal des enfants. Si le défunt avait la jouissance d'un logement gratuit, ce logement doit être laissé pareillement à la disposition de la veuve et des enfants jusqu'à l'expiration des trois mois suivant celui du décès. A défaut de veuve et d'enfants, les mêmes avantages seraient dus aux ascendants à charge du défunt ayant vécu en ménage commun avec lui.

10. Les revendications ouvrières tendant à une extension des délais de préavis en fonction de l'ancienneté n'ont pas abouti jusqu'ici. L'échelonnement afférent des délais en question fait l'objet d'un projet de loi gouvernemental portant règlement du préavis de congédiement, présenté à titre d'amendement à un projet de loi plus ancien concernant les conditions de travail. Le statut des employés privés prévoit en son article 22 que le patron qui met fin au contrat sans motif grave, et sans que l'employé puisse faire valoir des droits à pension, doit une indemnité de congédiement supplémentaire de deux mensualités après 15 années de service, de quatre mensualités après 20 années et de six mensualités après 25 années de service.

11. Il résulte d'un arrêt de cassation en date du 4 juillet 1929 que le privilège prévu par l'article 545 du Code de commerce tel qu'il a été révisé par la loi du 2 juillet 1870 sur les faillites, ne s'applique pas à la période postérieure à la déclaration de faillite et partant à l'indemnité de résiliation, pour autant qu'elle serait due pour une telle période. Par contre le statut des employés privés dispose dans son article 18 que le privilège sur la généralité des meubles institué par l'article 2101, n° 4 du Code civil s'étend aux indemnités prévues par le même article 18 pour les cas de cessation des affaires ou de faillite de l'employeur. Mais il est bien entendu que ces privilèges ne s'appliquent pas aux indemnités conventionnelles supérieures dans la mesure où elles dépassent l'indemnité légale.

D'autre part, il ne paraît pas que la loi du 12 juillet 1895 réglant le paiement des salaires des ouvriers et les lois du 19 juillet 1895 concernant respectivement la cessibilité et la saisissabilité des salaires des ouvriers et les traitements des petits employés et la procédure de saisie-arrêt de ces salaires et traitements soient applicables aux indemnités de résiliation, en raison de leur caractère indemnitaire. Il en est de même de l'article 14 du statut des employés concernant les traitements plus élevés.

La question peut se poser de savoir si les indemnités de résiliation, faute de bénéficier de la législation de protection des salaires et traitement ne pourraient être considérées comme insaisissables au regard de l'article 581 du Code de procédure civile visant les « sommes et pensions pour aliments ». Une réponse négative résulte de l'arrêt de cassation du 20 mai 1913 (*Pasicr. lux.*, t. 8, p. 524).

Toutefois on remarquera que si l'indemnité, à ces différents points de vue, ne jouit pas de la même protection que les rémunérations proprement dites, elle ne tombera pas non plus sous le coup de la courte prescription prévue par les articles 2271, 2272 et 2277 du Code civil.

12. Un projet d'arrêté grand-ducal portant introduction d'un salaire hebdomadaire garanti tend à faire droit aux revendications ouvrières quant à la conservation du salaire en cas de chômage partiel. Un salaire hebdomadaire minimum serait garanti nonobstant l'introduction de journées de chômage partiel à condition toutefois qu'au cours de la semaine considérée allant du lundi zéro heure au samedi 24 heures il y ait eu prestation effective de travail. L'employeur serait tenu de parfaire la rémunération correspondant au travail fourni jusqu'à concurrence du salaire hebdomadaire minimum garanti. Toutefois la différence serait à charge du Fonds de chômage pour autant que le chômage aurait été reconnu comme justifié par la situation économique ou financière défavorable de l'entreprise.

13. Les contestations nées au sujet des indemnités dues par les employeurs sont de la compétence des Conseils de Prud'hommes institués en vertu de l'arrêté grand-ducal du 31 décembre 1938 ayant pour objet la création des Conseils de Prud'hommes ou des tribunaux arbitraux pour employés privés, suivant que ces contestations concernent des travailleurs manuels ou des employés privés.

Dans la pratique la plupart des cas sont réglés à l'amiable, fût-ce par l'entremise des délégués du personnel ou de l'Inspection du travail et des mines.

CHAPITRE II DES INDEMNITÉS DE CHOMAGE

SECTION I LA LÉGISLATION

14. Au début du siècle les indemnités de chômage étaient fournies par l'entr'aide ouvrière agissant par les sociétés de secours mutuels et les associations syndicales d'une part, et par l'assistance communale d'autre part.

Les sociétés de secours mutuels sont régies par la loi du 11 juillet 1891, qui, dans son article 1^{er}, leur assigne entre autres la tâche « d'accorder des indemnités extraordinaires en cas de chômage ». Les associations professionnelles par contre sont dépourvues de statut légal, et leur action se limitait à quelques corps de métier tel que celui des typographes.

Les communes sont tenues de secourir les chômeurs dans le cadre général de leur devoir d'assistance aux nécessiteux conformément à la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours. Cette loi ne vise d'ailleurs expressément le chômage qu'en ce qui concerne les mesures à prendre par les communes, suivant les circonstances « pour occuper les pauvres valides à des travaux d'utilité locale, ou pour leur procurer un travail salarié ».

La législation organique qui laisse subsister à l'arrière-plan les anciens modes d'assistance, a été créée en 1921. A la suite d'une montée extraordinaire des charges de chômage assumées par l'Etat depuis 1915, le Gouvernement avait déposé un projet de loi tendant à associer les communes aux dépenses. Il en sortit la loi du 6 août 1921 concernant la participation financière des communes, des patrons et des ouvriers dans l'allocation des secours de chômage qui, d'ailleurs, se réfère à une loi ultérieure sur l'assurance obligatoire contre le chômage pour la fixation des parts patronales et ouvrières. A défaut de cette loi complémentaire le régime en vigueur est resté un régime d'assistance qui laisse à charge de l'Etat les parts non couvertes par les patrons et les salariés.

La loi du 6 août 1921 précitée a servi de base légale à l'arrêté grand-ducal du même jour portant réglementation des secours de chômage, modifié et complété itérativement dans la suite.

A la fin des hostilités la réglementation organique ancienne a fait l'objet d'une revision profonde en vertu des arrêtés grand-ducaux des 29 mai 1945, 30 septembre 1951 et 17 décembre 1952.

L'organisation productive de l'assistance aux chômeurs fait l'objet d'un arrêté grand-ducal du 20 avril 1934 complété par les arrêtés en date des 5 mars 1934 et 23 février 1937.

En attendant le règlement d'administration publique prévu par l'article 43 du Code des assurances sociales un arrêté ministériel en date du 21 janvier 1945 aménagé ultérieurement par des dispositions d'ordre administratif

a réglementé provisoirement l'assurance maladie continuée des chômeurs.

Enfin, l'arrêté grand-ducal du 30 juin 1945 portant création d'un Office National du Travail contient un certain nombre de dispositions concernant le chômage.

15. En appelant les patrons et ouvriers à la couverture au moins partielle de la dépense, le législateur de 1921 avait entendu créer un nouveau régime d'assurance sociale. S'il est vrai que ces prévisions n'ont pas été réalisées jusqu'ici et que, très vraisemblablement, elles resteront lettre morte, la suppression de la clause d'indigence en 1946 a cependant fini par conférer à la réglementation en vigueur le caractère indiscutable d'un régime de sécurité sociale.

SECTION II LES BÉNÉFICIAIRES

16. Si la loi du 6 août 1921 et la réglementation d'avant-guerre visaient exclusivement les ouvriers, la réglementation en vigueur inaugurée par l'arrêté grand-ducal du 24 mai 1945 se réfère généralement aux travailleurs salariés. Elle s'étend donc aux employés aussi bien qu'aux ouvriers.

Aucune disposition formelle ne limite d'ailleurs le champ d'application au secteur privé. Les salariés du secteur public seront donc compris dans le cercle des bénéficiaires sauf que, normalement, les fonctionnaires et agents jouissant des statuts particuliers de la fonction publique se verront exclus du bénéfice des indemnités par application de certaines clauses d'attribution ou de déchéance.

17. L'article 6 de l'arrêté grand-ducal du 24 mai 1945 prévoit un certain nombre d'exceptions justifiées, notamment, soit par le défaut présumé de besoin, soit par les difficultés de contrôle des conditions d'attribution.

Sont ainsi exclus :

- les travailleurs dont l'occupation salariée est exercée à titre accessoire à côté d'une activité professionnelle indépendante ;
- les travailleurs dont le chômage ne se laisse pas contrôler, tels que les représentants de commerce ou les agents d'assurances au service de plusieurs employeurs ;
- les travailleurs agricoles et les domestiques.

Est exclue pareillement, pour défaut de besoin, conformément à l'article 8 de l'arrêté cité, la femme ouvrière dont le mari travaille régulièrement et gagne un salaire normal. Nonobstant ses termes restrictifs la disposition paraît devoir s'appliquer indistinctement à toutes les femmes salariées, employées et ouvrières, le terme « ouvrière » étant pris pour le *plerumque fit*. En bonne législation la disposition devrait d'ailleurs être étendue à tous les cas où le mari exerce une activité professionnelle.

D'autres cas d'exclusion portés par l'article 6 de l'arrêté, tels que ceux

des jeunes gens âgés de moins de 16 ans, des travailleurs saisonniers et des travailleurs à domicile se rattachent aux conditions d'attribution plutôt qu'au champ d'application.

Les apprentis ne sont pas formellement énumérés au nombre des cas d'exclusion. Ils sont toutefois exclus au regard de la définition générale du champ d'application visant les travailleurs salariés dans la mesure où ils ne touchent pas un salaire effectif, mais simplement l'indemnité d'apprentissage prévue par l'article 10 de l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant révision de la loi du 5 janvier 1929 sur l'apprentissage.

18. Par arrêté grand-ducal du 17 décembre 1952 le cercle des bénéficiaires a été étendu aux élèves des écoles d'enseignement moyen ayant subi avec succès l'examen de fin d'études secondaires ainsi qu'aux élèves des Cours techniques supérieurs de l'Ecole d'artisans de l'Etat ayant subi avec succès l'examen de fin d'études afférent. Cette nouvelle disposition constitue une exception à la règle que le régime ne couvre que la perte — totale ou partielle — de l'emploi.

19. La loi du 6 août 1921 et la réglementation organique postérieure n'admettent d'emblée dans le cercle des bénéficiaires que les chômeurs luxembourgeois.

La loi du 6 août 1921 réservait à un arrêté grand-ducal la détermination des conditions dans lesquelles les étrangers pourraient bénéficier des indemnités.

Actuellement le ministre du Travail est habilité à ces fins par l'arrêté grand-ducal du 24 mai 1954.

A la veille de l'entrée en vigueur du Règlement européen (n° 3) sur la sécurité sociale des travailleurs migrants, les travailleurs de nationalité belge, française et néerlandaise bénéficiaient de l'égalité de traitement intégrale avec les travailleurs de nationalité luxembourgeoise. On sait que le règlement précité a établi l'égalité de traitement en faveur des ressortissants de tous les Etats Membres ainsi que des apatrides et des réfugiés résidant sur le territoire luxembourgeois.

SECTION III L'ÉVENTUALITÉ COUVERTE

20. L'éventualité couverte consiste, aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté grand-ducal du 6 août 1921, dans le chômage involontaire par manque d'emploi.

Les textes en vigueur ne contiennent pas de définition du terme « chômage » qu'il convient donc de prendre dans son acception courante de privation d'emploi et de gain.

Le caractère involontaire du chômage se définit au regard des conditions d'attribution. Il en ressort que le chômage doit avoir été involontaire tant à l'origine que dans sa suite.

Le régime s'applique tant au chômage partiel qu'au chômage total. Au regard des dispositions particulières concernant le délai de carence est considéré comme chômage partiel le chômage s'étendant sur des semaines consécutives par suite de l'introduction de plusieurs jours de chômage dans la semaine ordinaire de travail ou de la réduction des heures de travail normales.

SECTION IV LES CONDITIONS D'ATTRIBUTION

1. *Le stage*

21. Conformément à l'article 2 de l'arrêté grand-ducal du 6 août 1921 le chômeur doit, pour pouvoir être admis aux secours, justifier d'avoir travaillé dans le Grand-Duché pendant 200 journées au moins dans les 12 mois précédant immédiatement le chômage.

Cette disposition, reprise par l'arrêté organique de réforme du 24 mai 1945, a été complétée par l'arrêté grand-ducal du 17 décembre 1952 en ce qui concerne les périodes assimilées aux périodes de travail pour la computation du stage.

Conformément à cet arrêté sont considérées comme journées de travail les jours de congé légal et les jours fériés légaux.

Les périodes de maladie pendant lesquelles un secours pécuniaire de maladie a été accordé, les périodes d'hospitalisation ainsi que les journées perdues par suite d'un accident de travail, compteront pour parfaire le nombre de 200 journées de travail jusqu'à concurrence de 100 journées.

Les périodes de service militaire des enrôlés de l'armée luxembourgeoise sont pareillement mises en compte pour parfaire le nombre de journées de travail requis, à la condition qu'avant leur incorporation les enrôlés aient exercé une occupation rémunérée assujettie à l'assurance maladie.

On remarquera que ces différentes périodes ont le caractère de périodes complémentaires en ce sens qu'elles ne peuvent servir qu'à parfaire le nombre insuffisant des journées de travail requises, sans pouvoir le constituer à elles seules. Cela étant il sera irrelevé d'examiner leur place au cours du délai de référence. Rien n'exclut donc qu'elles précèdent immédiatement le chômage ou qu'elles aient été la cause déterminante du chômage.

Enfin, conformément à l'arrêté grand-ducal du 17 décembre 1952 porte en outre que les périodes de travail accomplies à l'étranger par les travailleurs frontaliers domiciliés dans le Grand-Duché sont assimilées aux périodes de travail accomplies dans le Grand-Duché.

22. Il est envisagé, pour prévenir certaines rigueurs, d'étendre la période de référence de 12 mois par voie de neutralisation des périodes incidentes déterminées.

A cet effet, un avant-projet d'arrêté grand-ducal prévoit que lorsque les

conditions d'attribution ci-dessus visées sont remplies au début ou au cours d'une période pendant laquelle le travailleur bénéficie des secours pécuniaires de l'assurance-maladie, des indemnités journalières ou d'une rente plénière de l'assurance-accidents ou d'une pension temporaire d'invalidité, ses droits aux indemnités de chômage sont maintenus tant qu'il bénéficie de ces prestations.

L'avant-projet prévoit en outre que, pour le calcul de la période de référence, ne seront pas prises en considération les périodes antérieures pendant lesquelles le travailleur avait touché une indemnité de chômage sans avoir épuisé son droit. Le chômeur, en cas de récurrence, aura droit aux indemnités pour la durée restante de son droit aux prestations.

23. Pour les élèves des écoles d'enseignement moyen et pour ceux des Cours techniques supérieurs qui, lorsqu'ils ont subi avec succès les examens de fin d'études, sont admis aux secours du chômage, la dernière année d'études tient lieu de stage, à condition qu'ils se fassent inscrire comme demandeurs d'emploi à l'Office national du Travail, à partir du quatrième mois de la fin de leurs études.

24. Les textes en vigueur ne prévoient aucune règle pour la transformation des mois en journées dans le cas des travailleurs engagés au mois et, notamment, des employés privés. Dans les cas-limite il conviendrait donc de faire le décompte effectif des jours ouvrables.

2. *L'aptitude au travail*

25. L'article 6 de l'arrêté organique du 24 mai 1945 exclut du bénéfice des indemnités les chômeurs déclarés malades et touchant une indemnité d'une caisse de maladie, les chômeurs qui, par suite d'infirmités, ne peuvent obtenir un emploi et les bénéficiaires de rentes égales ou supérieures au secours de chômage.

Cette énumération n'est qu'exemplative. Ainsi, il conviendra, notamment, d'assimiler au travailleur malade bénéficiant des secours pécuniaires de maladie le travailleur mis dans l'impossibilité de se livrer à une occupation par suite d'un accident du travail.

Par contre, le fait que le chômage ait été provoqué par l'incapacité de travail du chômeur ne fait pas obstacle à l'octroi des indemnités à partir du recouvrement de l'aptitude au travail, à supposer que le droit aux indemnités soit conservé au regard des conditions de stage et plus particulièrement du délai de référence qui, en ce cas, prendrait appui sur la date du recouvrement de l'aptitude au travail.

D'autre part, la survenance d'une maladie de courte durée en période de chômage n'entraîne pas, suivant les errements en cours, la suspension des indemnités de chômage. Dans les autres cas, le chômeur sera invité par l'Office national du Travail, conformément à un arrangement intervenu en 1957 entre cet Office et les Caisses de maladie approuvé par arrêté ministériel, à s'adresser à la Caisse de maladie compétente en vue de l'allocation des secours pécuniaires de maladie.

3. *La volonté de travail*

26. L'éventualité couverte étant le seul chômage involontaire, la réglementation en vigueur exclut du bénéfice des indemnités « les travailleurs qui quittent volontairement leur travail » ainsi que « les travailleurs qui, sans motifs valables, refusent un emploi qui leur est offert et qui répond à leurs aptitudes ».

27. L'arrêté grand-ducal du 6 août 1921 mentionnait expressément au nombre des cas d'exclusion « l'ouvrier gréviste et l'ouvrier congédié pour inconduite ». Cette disposition n'a pas été reprise par l'arrêté de réforme du 24 mai 1945. Il est bien entendu toutefois que le gréviste est à considérer comme travailleur ayant quitté volontairement son emploi. La réforme d'après-guerre a d'ailleurs laissé subsister l'article 4 de l'arrêté grand-ducal du 6 août 1921 disposant que « les secours de chômage ne seront pas accordés dans les cas où une grève, entraînant l'arrêt partiel ou total d'une exploitation, aura été provoquée dans le but de faire bénéficier le personnel ouvrier de l'exploitation des allocations de chômage ». Conformément à cette disposition restent admissibles aux indemnités de chômage dans la plupart des cas les non-grévistes touchés par l'arrêt total ou partiel d'un établissement dû à une grève.

Le lock-out n'est pas énuméré parmi les causes d'exclusion. Normalement donc il ouvrira droit aux indemnités, à moins qu'il n'y ait lieu à application de la déchéance résultant de la disposition précitée, ou qu'il soit dirigé contre des grévistes exclus comme tels du bénéfice des indemnités.

28. Pour être admis aux indemnités le travailleur devenu chômeur sans son propre fait, doit se tenir à la disposition de l'Office national du Travail qui prendra soin de le remettre au travail. S'il n'est pas tenu d'accepter n'importe quel travail qui lui serait offert, il doit toutefois, sauf motif valable, accepter tout emploi répondant à ses aptitudes.

Il suit de cette condition, tout d'abord, que le chômeur doit être physiquement et intellectuellement à même de remplir convenablement le travail exigé. D'autre part, cependant, le travail offert, encore qu'il ne soit pas au-dessus des forces du chômeur, doit être plus ou moins sensiblement au niveau de sa qualification professionnelle.

La condition dont il s'agit doit être interprétée d'une façon plus ou moins libérale suivant les circonstances et, notamment, l'état du marché de travail et la profession du chômeur. Ainsi, elle sera appréciée différemment s'il s'agit d'un cas dû au chômage frictionnel courant, ou s'il relève d'un chômage structurel généralisé.

L'emploi peut d'ailleurs être offert dans une branche économique autre que celle dont provient le chômeur, de sorte que, par exemple, un serrurier peut se voir transférer en la même qualité de l'industrie métallurgique à l'industrie chimique.

Les motifs mêmes justifiant le refus d'un emploi par ailleurs approprié peuvent être des plus divers.

Ainsi, dans l'exemple précité, le chômeur obligé de changer d'industrie pourrait opposer la vacance d'emplois dans la branche à laquelle il appartenait. Ainsi encore le chômeur obligé de se soumettre à un déplacement onéreux pourrait arguer de la probabilité d'une reprise prochaine sur les lieux du chômage.

Ils peuvent être d'ordre strictement privé. Une femme divorcée, par exemple, ne serait certainement pas tenue d'accepter un emploi de secrétaire ou de vendeuse près de son ancien mari.

Les motifs de refus les plus importants sont cependant les motifs de convenance sociale.

Le chômeur est certainement habilité à refuser l'entrée dans une entreprise n'appliquant pas les conditions tarifaires de travail lorsque la majorité des entreprises de la même branche est régie par une Convention collective de travail. Aucune question ne saurait se poser si l'emploi n'était pas rémunéré conformément aux dispositions légales sur les salaires minima.

Enfin, un chômeur ne saurait déceimment prendre la place d'un ouvrier gréviste ou atteint de lock-out. C'est en ce sens que l'article 28 de l'arrêté grand-ducal du 30 juin 1945 portant création d'un Office national du Travail prescrit que cet Office et ses organes ou agences doivent avertir tout demandeur d'emploi de la grève ou du lock-out touchant une entreprise.

29. Il importe d'ailleurs de remarquer que les organes administratifs, chargés de la dispensation des indemnités, font application d'un pouvoir d'appréciation très large, face à des textes assez rudimentaires. Ainsi, bien que la référence au refus pour inconduite ait été supprimée, les renvois pour faute grave n'ont cessé de donner lieu à refus des indemnités par assimilation à l'abandon volontaire du travail. D'autre part, le travailleur qui est à même de justifier que son emploi était devenu intenable en raison des circonstances, est traité comme ayant perdu cet emploi involontairement.

30. Pour être complet il convient de citer l'article 1^{er} de l'arrêté grand-ducal du 20 avril 1933 portant organisation productive de l'assistance aux chômeurs portant que l'octroi des indemnités de chômage peut être subordonné à une prestation de travail et à la fréquentation de cours d'éducation ou de rééducation professionnelles et d'enseignement général.

L'article 11 du même arrêté ajoute que le refus d'assumer le travail ou de fréquenter les cours assignés, l'abandon injustifié du travail et des cours et le renvoi motiveront la déchéance de toute indemnité pendant 4 semaines à partir de la décision afférente. Les dispositions citées ne sont pas d'application courante.

4. *La résidence*

31. Pour être admis aux secours, le chômeur doit, aux termes formels de la réglementation organique, être domicilié dans le Grand-Duché, c'est-à-dire, suivant une interprétation libérale, y résider habituellement. Les indemnités ne sont pas susceptibles de transfert à l'étranger. Le Luxembourg ayant

fait usage de la réserve prévue par l'article 36 du Règlement européen n° 3, l'article 35 de ce Règlement prescrivant le transfert des prestations sur le territoire des autres Etats Membres n'est applicable qu'aux travailleurs de qualification confirmée dans les professions du charbon et de l'acier.

5. *Du chômage saisonnier*

32. Les travailleurs saisonniers ne sont pas exclus comme tels du cercle des bénéficiaires. Toutefois, en dehors des conditions générales, il leur est appliqué une condition d'attribution particulière en ce qui concerne l'époque du chômage. L'arrêté grand-ducal du 24 mai 1945 exclut « les chômeurs dont l'occupation salariée est normalement limitée à une période de l'année autre que celle où ils se déclarent sans emploi ». En fait, depuis que le chômage dans le bâtiment a cessé provisoirement d'être considéré comme saisonnier, la disposition dont il s'agit a perdu son application pratique.

6. *Du chômage des travailleurs à domicile*

33. De même que les travailleurs saisonniers, les travailleurs à domicile ne sont pas exclus d'emblée, mais ils n'ont droit aux secours que dans les conditions d'attribution spéciales supplémentaires.

D'une part, il faudra qu'ils se soient trouvés en cas de chômage complet pendant toute la semaine pour laquelle l'indemnité est demandée, d'autre part, aucun travailleur à domicile appartenant à leur ménage ne doit avoir travaillé au cours de la même semaine.

7. *Du chômage partiel*

34. Encore que l'article 7 de l'arrêté grand-ducal du 6 août 1921 et l'arrêté modificatif du 30 septembre 1951 ne visent que le délai de carence applicable aux indemnités dans les cas de chômage partiel, il va sans dire que les différentes conditions d'attribution ne peuvent être indistinctement appliquées à ces cas. Il suffira de citer l'obligation imposée au chômeur de se tenir à la disposition de l'Office national du Travail.

Pour pallier l'insuffisance de la réglementation en vigueur, les indemnités de chômage partiel sont liquidées depuis plusieurs exercices sur les fonds budgétaires prévus annuellement pour la création et la maintien d'emploi.

SECTION V

TAUX ET DURÉE DES INDEMNITÉS

35. Conformément à l'arrêté grand-ducal du 17 décembre 1952 l'indemnité de chômage est accordée pour chaque jour de calendrier, l'indemnité journalière étant de 60% du salaire cotisable en matière d'assurance maladie, plafonné tant pour les ouvriers que pour les employés suivant les dispositions applicables en matière d'assurance maladie ouvrière.

Par application de ce plafond le taux maximum de l'indemnité journalière est actuellement de 156 francs.

Pour les détenteurs des diplômes de fin d'études admis au bénéfice des indemnités de même que pour les enrôlés de l'Armée luxembourgeoise, l'indemnité est de 60% du salaire social minimum, compte tenu du taux dégressif applicable aux adolescents.

36. Nonobstant l'abolition de la clause d'indigence, certains revenus sont imputables sur l'indemnité.

Ainsi les revenus nets provenant de l'exécution de travaux rémunérés accessoires et occasionnels sont à porter pour 60% en déduction de l'indemnité de chômage rendue. Les revenus autres que les revenus du travail sont imputables pour le montant dont ils dépassent le quart de l'indemnité de chômage.

Les dispositions anciennes relatives au cumul de différentes indemnités de chômage dans un même ménage ont été abolies lors de la réforme de 1945.

Rappelons toutefois que sont maintenues les dispositions excluant du bénéfice des indemnités de chômage les bénéficiaires de rentes et pensions supérieures à l'indemnité de chômage ainsi que les bénéficiaires d'indemnités pécuniaires de maladie.

37. Le délai de carence a été ramené de 3 à 2 jours par l'arrêté grand-ducal du 17 décembre 1952. Conformément à cet arrêté, « l'indemnité commence à courir à partir du troisième jour de la déclaration du chômage. En cas de chômage involontaire dépassant une semaine, l'indemnité est reduite à partir du premier jour. Les paiements ont lieu par semaine à terme échu ». Dans la pratique les délais de préavis indemnisés par l'employeur ne sont pas considérés comme période de chômage, tout au moins pour les employés privés.

L'article 8 de l'arrêté grand-ducal du 6 août 1921 sur la limitation des indemnités dans le temps n'a pas subi de modification. Conformément à ce texte « le secours de chômage ne sera accordé que pour une durée maximum de 26 semaines sur un terme de 12 mois ».

SECTION VI LE FINANCEMENT

38. Tout en disposant que les indemnités de chômage seraient pour un quart à charge de l'Etat et pour un quart à charge des communes, les deux autres quarts étant supportés par les patrons et les ouvriers dans des proportions à fixer par la future loi sur l'assurance obligatoire contre le chômage, la loi du 6 août 1921 concernant la participation financière des communes, des patrons et des ouvriers dans l'allocation des secours de chômage, avait requis l'Etat d'en faire l'avance.

En attendant la loi sur l'assurance-chômage, les indemnités restent à charge de l'Etat pour les trois quarts.

Le quart restant est à charge de la commune de résidence du chômeur

bénéficiaire. Si le chômage est survenu à l'occasion d'un travail exécuté habituellement dans une autre commune que la commune de résidence, chacune de ces communes sera tenue par moitié.

Le recouvrement des parts contributives des communes débitrices se fait au moyen d'états trimestriels visés par les ministres du Travail et de l'Intérieur. Le recouvrement est garanti par les moyens prévus par l'article 104 de la loi du 24 février 1843 sur l'organisation des communes et des districts.

Les contestations que les administrations communales pourraient faire valoir sur l'exactitude des décomptes n'ont pas d'effet suspensif ; le redressement éventuel se fera lors de l'établissement du décompte trimestriel suivant.

SECTION VII ORGANISATION ET ADMINISTRATION

39. La réglementation d'avant guerre avait conféré aux communes la mission de recevoir les déclarations de chômage de vérifier les titres des chômeurs aux secours, de statuer sur les demandes par l'organe de commissions paritaires et de procéder aux mesures de contrôle nécessaires.

Ces tâches ont été transférées à l'Office national du Travail par la réglementation nouvelle de 1945 pour la déclaration du chômage et le contrôle des chômeurs qui procède en collaboration avec les agences des Caisses de maladie et les secrétariats des administrations communales dans les localités où il n'y pas d'agence de l'Office.

40. Suivant les dispositions administratives actuellement applicables, le chômeur, pour être admis aux indemnités de chômage, doit faire une déclaration à l'Office national du Travail. Le chômeur qui ne serait pas en mesure de se présenter au siège de l'Office ou à une de ses agences régionales doit se présenter au secrétariat communal de sa résidence qui en informe l'Office par téléphone.

Après avoir vérifié les titres dont se prévaut le chômeur, le bureau de déclaration et de contrôle établit une fiche personnelle au nom de celui-ci, contenant les indications justificatives nécessaires.

L'Office national du Travail statue sur l'admission ou le rejet des demandes.

41. En cas de refus de l'indemnité le chômeur peut dans les 15 jours interjeter appel devant la Commission administrative paritaire de l'Office national du Travail prévue par l'article de l'arrêté grand-ducal du 30 juin 1945 portant création de cet Office.

Cette commission peut provoquer toutes enquêtes et vérifications pour pouvoir décider en parfaite connaissance de cause. Elle statue en dernier ressort.

Les décisions motivées de la Commission sont inscrites sur les fiches personnelles des chômeurs. Elles doivent être notifiées dans les 24 heures aux chômeurs en cause. La notification contiendra, en cas d'admission à l'indemnité, le montant de celle-ci et la date à partir de laquelle elle prendra cours.

42. L'Office national du Travail délivre au travailleur admis à l'indemnité une carte de chômeur portant ses nom, prénoms et domicile ainsi que la date de l'admission.

Sous peine de suppression des indemnités, le chômeur doit faire timbrer sa carte aux lieux, jours et heures fixés par l'Office. En dehors des visites, en règle générale journalières de contrôle, l'Office peut prendre toutes les mesures qu'il juge utile pour surveiller efficacement les chômeurs.

A la fin de chaque semaine les bureaux de contrôle établissent les listes détaillées des chômeurs contrôlés. Les listes de contrôle hebdomadaires mentionnent dans une colonne spéciale tous les changements survenus dans la situation des bénéficiaires de nature à donner lieu à la suppression ou réduction des indemnités.

Les listes de contrôle sont centralisées au siège de l'Office où les fiches de paiement de tous les chômeurs se trouvent réunies et classées par ordre alphabétique et par commune.

L'Office établit chaque semaine l'état collectif des indemnités échues qu'il paie sur les crédits mis à sa disposition par le Gouvernement.

43. Si un chômeur fait sans intention frauduleuse une déclaration inexacte qui a pour conséquence l'attribution indue de l'indemnité, son droit est suspendu pour une période qui ne peut être inférieure à une semaine ni supérieure à 13 semaines. En cas de récidive, la durée de la suspension est de 2 à 26 semaines.

Lorsque la déclaration inexacte résulte d'une intention frauduleuse, la durée de la suspension ne peut être inférieure à 13 semaines et, en cas de récidive à deux ans.

Ces suspensions ne préjudicient pas aux dispositions pénales applicables.

Dans tous les cas, les sommes indûment perçues doivent être restituées.

SECTION VIII LA CRÉATION D'EMPLOI

44. De tout temps les organisations professionnelles des travailleurs de même que les pouvoirs politiques ont mis l'accent, dans l'aide matérielle aux chômeurs, sur la création d'emploi par préférence à l'octroi d'indemnités en espèces.

On se rappelle que déjà la loi du 28 mai 1897 sur le domicile de secours, tout en passant sous silence l'aide pécuniaire aux chômeurs, prescrit aux communes, dans son article 1^{er}, de prendre, suivant les circonstances, « des

mesures pour occuper les pauvres valides à des travaux d'utilité locale ou pour leur procurer un autre travail salarié ».

Le principe a été reconduit par l'arrêté organique de 1921 en son article 25 qui dispose que « les administrations communales s'emploieront à occuper leurs sans-travail, pour autant que possible, à des travaux de chômage à l'intérieur des communes », et par l'arrêté de réforme de 1945 en son article 16 qui prévoit en outre que les communes agiront en collaboration et avec l'assentiment de l'Office national du Travail.

45. Sans doute, l'arrêté grand-ducal du 20 avril 1933 portant organisation productive de l'assistance aux chômeurs est-il dans ses plus amples dispositions resté lettre morte. Mais cette observation ne vaut certainement pas pour l'article 15, complété par l'arrêté grand-ducal du 23 février 1937, portant que « le Gouvernement pourra allouer sur les crédits budgétaires prévus pour l'assistance aux chômeurs des prêts et subventions pour l'occupation de chômeurs à l'exécution de travaux d'intérêt général qui, sans aide financière, n'auraient pas été entrepris et, généralement, pour la création de nouveaux emplois ou le maintien des anciens emplois.

La disposition précitée compte parmi les plus importantes et les plus heureuses du régime d'aide aux chômeurs et c'est pour lui faire porter fruit dans toute la mesure désirable qu'une commission interministérielle permanente, comprenant les représentants des départements ministériels et des services intéressés, est chargée « de prendre toutes initiatives et de formuler toutes dispositions susceptibles de prévenir et de résorber le chômage et d'émettre des suggestions quant aux questions se rattachant à l'organisation productive de l'assistance aux chômeurs ».

DEUXIÈME PARTIE

DES INCIDENCES DE PERTE D'EMPLOI EN LÉGISLATION SOCIALE

46. En droit social la perte d'emploi ne se limite pas à créer des droits à réparation à charge des employeurs et des collectivités publiques ou de collectivités spécialisées.

La plupart des avantages sociaux, en effet, garantis par la législation du travail et par la législation de sécurité sociale sont attachés non pas tant à la condition sociale de salarié qui, normalement perdure en cas de chômage, qu'à l'exercice même de l'occupation salariée.

Très souvent aussi ces avantages peuvent être considérés comme une rémunération accessoire et différée et, par conséquent, dépendent pour leur attribution et dans leur ampleur de la prestation de travail préalable. D'une façon générale, d'ailleurs, les cotisations obligatoires de l'assurance sociale sont perçues sur le salaire, et la prestation s'amenuise dans la mesure où s'amenuise l'assiette de cotisation. Suivant les techniques appliquées la réduction des salaires au cours des périodes de référence déterminées donne lieu aux mêmes conséquences. Cela étant, il convient d'examiner distinctement, selon les régimes applicables, les différents avantages sociaux prévus tant par la législation du travail que par la législation de sécurité sociale.

CHAPITRE PREMIER

LÉGISLATION DU TRAVAIL

SECTION I

LES CONGÉS PAYÉS

47. La loi du 27 juillet 1950 portant réglementation du congé annuel payé des salariés qui se substitue à la loi du 6 décembre 1926 sur le congé ouvrier constitue la norme minimum en matière de congés payés pour les entreprises industrielles et commerciales et pour le secteur public.

Dans la mesure où elles seraient plus favorables, les dispositions de l'article 10 du statut des employés privés restent applicables. Les entreprises artisanales sont soumises au régime spécial de l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant introduction du congé payé des compagnons travaillant dans les entreprises artisanales. Les salariés et apprentis âgés de moins de 18 ans, les invalides de guerre et les victimes d'accidents de travail atteints d'une incapacité de plus de 40% sont régis par la loi du 27 juin 1950 quel que soit le caractère de l'entreprise.

Au regard des réglementations applicables la perte de l'emploi doit être envisagée dans ses effets sur l'ouverture du droit, l'amplitude du congé et le gain de référence applicable.

48. Le congé payé annuel est considéré par le législateur comme rémunération complémentaire d'un travail régulier.

Aussi, d'après la loi du 27 juillet 1950, le salarié doit-il avoir effectué 90 % ou, s'il s'agit d'un travailleur des mines ou carrières, 85 % des journées de travail comprises dans une année de service considérée. Certaines journées d'absences sont assimilées aux journées de travail ; comptent comme équivalentes notamment les absences dues au chômage involontaire jusqu'à concurrence de 25 jours ouvrables.

D'autre part, suivant la même loi, le salarié perd son droit au congé si le contrat de travail est résilié à ses torts exclusifs, à moins qu'il ne soit réintégré endéans les 3 mois.

49. En principe, la période de référence pour l'attribution et la fixation de l'étendue du congé est constituée par une année de service. Toutefois, le salarié qui perd son emploi sans faute grave de sa part, ou qui quitte son emploi avec le préavis usuel ou contractuel après un travail continu de 3 mois, a droit à un congé proportionnel à la période de travail accomplie au cours de l'année considérée, à supposer, bien entendu, que la condition de régularité ci-dessus définie soit remplie pour la période en question.

D'autre part, bien que le congé total soit accordé en principe pour une année entière de travail, la loi du 27 juillet 1950 n'en fixe pas moins l'échéance au cours de l'année même. Le congé pris au cours de l'année pour laquelle il est accordé doit donc être considéré en quelque sorte comme une avance sur un droit qui n'est définitivement acquis qu'à l'expiration de cette année. Les instructions ministérielles concernant l'exécution de la loi du 27 juillet 1950 en tirent la conséquence, d'une part, que si le salarié part avant l'accomplissement de l'année, l'employeur est en droit d'opérer une retenue correspondante aux journées qui manquent pour parfaire l'année de service, d'autre part, que si l'ouvrier ne réalise pas à la fin de l'année la proportion prescrite des journées de travail, l'employeur est en droit de se faire rembourser le congé accordé prématurément.

50. La réglementation appliquée à l'artisanat par l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 est plus simple. Le droit au congé total de 12 jours est ouvert après 2.200 heures de travail. Après un stage de 6 mois dans l'entreprise le compagnon a droit à 1 jour de congé pour chaque tranche de 200 heures de travail. Si, indépendamment de sa volonté et sans faute de sa part, il quitte son patron avant l'accomplissement de ce stage, il aura droit pour cette période également à 1 jour de congé par tranche de 200 heures.

51. De même que le statut des employés privés la loi du 27 juillet 1950 fixe la durée du congé en fonction du nombre des années de service accomplies dans une même entreprise.

Elle innove aussi bien sur le statut des employés que sur l'arrêté du 8 octobre 1945 concernant l'artisanat en tant qu'elle prescrit la prise en compte des années de service accomplies dans une entreprise similaire, à la condition que le salarié ait travaillé sans interruption pendant 5 années au moins dans l'emploi précédent visé. Aux fins de cette disposition sont considérés comme similaires le travail dans les mines et carrières, d'une part, et le travail dans l'industrie métallurgique, d'autre part.

Mais conformément aux instructions ministérielles concernant l'application de la loi du 27 juillet 1950 il faudra que le nouveau contrat soit intervenu dans les 3 mois, sauf extension de ce délai pour cause de chômage, et que dans l'intervalle le travailleur n'ait pas perdu le caractère de salarié par changement de profession.

Il faut de même que la première entreprise dans laquelle travaillait le salarié se trouve sur le territoire luxembourgeois, ou qu'il s'agisse d'une entreprise frontalière dans laquelle le travailleur avait été déplacé par une entreprise luxembourgeoise.

L'application de la disposition est enfin subordonnée à la condition que le travailleur accomplisse le stage général de 6 mois dans l'entreprise dans laquelle il est employé en dernier lieu.

Aucune question d'ancienneté ne se pose dans l'artisanat, le congé étant fixé généralement à 12 jours.

52. La loi du 27 juillet 1950 dispose que, pendant la durée du congé le salarié a droit à la rémunération moyenne qu'il touchait pendant les 3 mois précédant immédiatement l'entrée en jouissance du congé, cette rémunération moyenne étant à calculer conformément aux règles à fixer par mesure administrative.

Les instructions ministérielles afférentes sont toutefois muettes au sujet de l'incidence de journées de chômage partiel sur la rémunération de la période de référence. Il y a lieu d'admettre qu'il convient de calculer le salaire horaire moyen des heures de travail effectuées au cours du trimestre de référence et d'appliquer pour chaque jour de congé le salaire ainsi obtenu compte tenu du nombre d'heures de travail journalières normales.

L'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 pose que pendant la durée du congé le compagnon a droit à un salaire de 8 heures de travail par jour, en prenant pour base la moyenne du salaire normal par heure de travail, touché auprès du même patron, dans le courant des 3 mois précédant le congé.

SECTION II

LES JOURS FÉRIÉS LÉGAUX

53. L'arrêté grand-ducal du 8 août 1947 portant réglementation des jours fériés légaux exclut du bénéfice de la conservation du salaire afférent à un jour férié légal le travailleur qui, par sa faute, n'a pas travaillé la veille

ou le lendemain de ce jour férié, ainsi que celui qui, même pour des motifs valables, aurait été absent, sans se justifier, pendant plus de 3 jours au cours des 25 jours ouvrables précédant le jour férié légal.

Aucune question particulière ne se pose pour l'application du statut des employés privés qui prévoit simplement la conservation du dernier traitement.

Il résulte de la jurisprudence que la conservation du salaire n'est pas due en cas de cessation des relations du travail à la veille du jour férié, soit par expiration d'un délai de préavis, soit pour renvoi immédiat justifié.

Aucune solution n'a été dégagée pour le cas où une journée de chômage précéderait la journée fériée légale.

Par contre il est certain que les journées de chômage intermittent pourraient servir à parfaire le stage de 25 jours ouvrables requis pour la conservation du salaire.

CHAPITRE II

LÉGISLATION DE SÉCURITÉ SOCIALE

SECTION I

L'ASSURANCE MALADIE, MATERNITÉ

54. Il suit des articles 20 et 42 du Code des assurances sociales¹ que la perte de l'emploi met fin à l'affiliation à la caisse de maladie compétente et partant au droit aux prestations.

Toutefois, conformément à l'article 20, C.A.S., ce droit est maintenu pendant 26 semaines pour les maladies en cours de traitement.

D'autre part, par application de l'article 43 C.A.S., l'assurance au profit des chômeurs bénéficiaires d'indemnités de chômage est continuée d'office aux frais de l'Etat. En attendant le règlement d'administration publique prévu par la loi de réforme du 24 avril 1954, l'arrêté ministériel du 31 janvier 1945 portant réglementation provisoire de l'assurance maladie continuée des chômeurs involontaires est resté en application. Conformément à cet arrêté le chômeur affilié à une caisse de maladie avant son inscription comme chômeur reste membre de cette caisse. L'assurance porte sur les prestations en nature et les secours de couches et de décès.

Si les conditions d'admission au bénéfice des indemnités de chômage et partant de l'assurance maladie continuée à charge de l'Etat n'étaient pas remplies, ou encore si les droits afférents venaient à expirer, il y aurait lieu à application de l'alinéa 3 de l'article 20 C.A.S., portant que l'assuré qui cesse d'être membre en cas de chômage involontaire et qui a été affilié ou bien pendant 26 semaines au cours des 12 derniers mois ou au moins pendant

1. Cité ci-après sous le sigle « C.A.S. ».

les 6 semaines précédant la fin de l'affiliation, conserve le droit aux secours pendant les 26 semaines consécutives à la cessation de l'affiliation, à la condition qu'il réside dans le pays.

Enfin l'affilié désireux de maintenir l'assurance au delà des périodes ou en dehors des conditions fixées par les dispositions précitées aurait le droit de continuer volontairement l'assurance à sa charge à la condition d'avoir été affilié pendant 26 semaines pendant les derniers 12 mois et d'informer la caisse dans les 3 semaines de sa sortie, de son désir de continuer l'assurance volontairement.

Les règles ci-dessus exposées sont applicables aux employés conformément à la loi du 29 août 1951 concernant l'assurance maladie des fonctionnaires et employés.

55. Conformément à l'article 12 C.A.S., il suffit, pour l'ouverture du droit aux prestations de maternité — soins de santé, séjour en maison de maternité ou en clinique, indemnités journalières en espèces et allocations d'allaitement — que l'assurée ait appartenu à une ou plusieurs caisses de maladie pendant 10 mois au moins dans les 24 mois avant l'accouchement, dont 6 mois au moins dans l'année précédant l'accouchement.

Dans la mesure donc où la perte de l'emploi laisse intactes les conditions d'attribution ci-dessus, elle ne préjudicie pas du droit aux prestations de maternité dues à la femme assurée de son propre chef. Les prestations sont à charge de la caisse de maladie à laquelle appartenait la bénéficiaire en dernier lieu avant le 42^e jour précédant l'accouchement.

Il n'y a pas de disposition analogue dans la loi du 29 août 1951 concernant l'assurance maladie des fonctionnaires et employés.

56. Le chômage partiel n'entraîne pas la cessation de l'occupation et partant de l'affiliation.

Pour empêcher la diminution du salaire moyen de référence servant au calcul des indemnités en espèces, l'article 7 C.A.S. prescrit d'ajouter des compléments pour les journées de chômage involontaire aux salaires effectifs des périodes de référence, de sorte que les périodes de chômage intermittent se trouvent neutralisées dans le calcul des salaires de référence.

SECTION II

L'ASSURANCE ACCIDENTS

57. L'assurance accidents n'étant pas liée au contrat de travail même, mais à l'occupation comme telle, la réparation est due après la résiliation du contrat, quelles qu'en soient d'ailleurs les circonstances, pour les accidents pouvant survenir au travailleur avant sa sortie de l'entreprise et sur le trajet de retour à domicile.

D'autre part, conformément à l'arrêté grand-ducal du 9 avril 1955 portant extension de l'assurance obligatoire contre les accidents l'assurance s'appli-

que à toutes les activités exercées contre rémunération en espèces ou en nature au service de tiers ; le travailleur est donc assuré contre tous les accidents qui pourraient survenir lors de travaux occasionnels effectués pour le compte de tiers au cours du chômage. Serait assuré de même, suivant les dispositions régissant l'assurance contre les accidents dans l'agriculture, le travailleur se livrant pour son propre compte à des travaux agricoles ou de jardinage.

Enfin, l'assurance contre les accidents s'applique aux travaux dits de chômage quel qu'en soit le mode d'exécution.

58. Par application de l'article 98 C.A.S. les rentes sont calculées d'après la rémunération annuelle que la victime gagnait dans la dernière année dans l'entreprise où l'accident est survenu ou bien, au cas où cet autre mode de calcul est plus favorable, d'après le produit par 300 du dernier salaire journalier moyen.

Il suit de la disposition subsidiaire citée que le chômage est normalement sans influence sur le calcul de la rémunération de référence toutes les fois qu'il intervient par journées entières. Il reste toutefois à savoir quelle serait l'influence de la réduction de l'horaire journalier pour cause de manque d'emploi.

D'après une décision récente de la commission paritaire des rentes de l'Association d'assurance contre les accidents la notion de salaire journalier moyen de l'article 98 est à interpréter dans le sens de salaire journalier normal par élimination des circonstances extraordinaires pouvant influencer sur les salaires effectifs.

Bien que cette décision n'ait pas été prise par rapport au chômage partiel, elle paraît devoir être applicable dans l'hypothèse visée.

Par ailleurs, conformément à l'article 98 C.A.S. aucune rente ne doit être calculée sur une base inférieure au salaire minimum, légal augmenté de 20% pour les salaires des ouvriers qualifiés.

59. Aussi longtemps qu'à la suite de l'accident, l'assuré atteint d'incapacité partielle est en fait et involontairement sans travail, la rente partielle est majorée conformément à l'article 97 C.A.S., jusqu'à concurrence de la rente plénière, mais au plus pour une durée de 3 mois déduction faite de l'allocation de chômage éventuelle.

60. Pour faciliter le placement en de pareils cas, l'article 5 de l'arrêté grand-ducal du 26 février 1945 concernant la création d'un Office pour le placement et la rééducation professionnelle des accidentés du travail et des invalides de guerre prescrit que, si la rééducation professionnelle est demandée par un travailleur victime d'un accident de travail, et qu'elle est jugée nécessaire par l'Office de Placement et de Rééducation des invalides, les frais sont à charge de l'Association d'assurance contre les accidents. D'après la même disposition les invalides toucheront, en dehors de leur rente, les indemnités prévues pour les apprentis.

Les dispositions précitées sont reprises par le projet de loi concernant la

création de l'Office de placement et de rééducation professionnelle des travailleurs handicapés, qui est destiné à remplacer l'arrêté du 26 février 1945.

61. Comme la réglementation en matière de maladies professionnelles applicable ne prévoit pas de délai précis d'exposition au risque, le chômage ne pose pas de problème spécial en matière de réparation de ces maladies.

SECTION III L'ASSURANCE PENSIONS

62. L'ouverture du droit à pension est subordonnée par le Code des assurances sociales et la législation applicable aux employés privés à l'accomplissement d'un stage et à la continuité de l'assurance définie par les règles applicables au maintien des droits en formation. Conformément à l'article 201 C.A.S. et à l'article 19 de la loi du 29 août 1951 ayant pour objet la réforme de l'assurance-pension des employés privés, les périodes dûment certifiées par l'Office national du Travail pendant lesquelles l'assuré a touché ou aurait été en droit de toucher une indemnité de chômage comptent pour la continuité de l'assurance et le maintien des droits en formation.

Les mêmes périodes ne comptent pas pour l'accomplissement du stage et pour le calcul des pensions. Le chômeur qui voudrait se couvrir contre le préjudice en résultant devrait avoir recours à la continuation volontaire de l'assurance conformément aux articles 183 C.A.S. et 25 suivants de la loi du 29 août 1951 précitée.

63. En principe les indemnités de rupture ne donnent pas lieu à cotisation et n'entrent pas dans le calcul des pensions. De même les délais de préavis correspondants non observés n'entrent pas dans la computation des périodes d'assurance.

Toutefois l'article 11 de la loi du 29 août 1951 sur l'assurance pensions des employés privés prévoit que les indemnités légales dues par l'employeur en cas de rupture du contrat, de cessation des affaires, de faillite ou de concordat préventif de faillite sont sujettes à cotisation, ces cotisations étant portées en compte pour le nombre de mois qu'elles représentent. Il en est de même des indemnités accordées à titre transactionnel ou à l'amiable en cas de résiliation du contrat.

64. Un arrêté grand-ducal du 30 janvier 1945 garantissant le droit à leurs anciens emplois à certaines catégories de travailleurs luxembourgeois a restitué dans leurs droits d'assurance pensions des catégories déterminées de travailleurs ayant perdu leur emploi du fait de la dernière guerre. Conformément aux articles 197 C.A.S. et 14 de la loi du 29 août 1951 les périodes consécutives à la perte d'emploi couverte par l'arrêté précité sont considérées comme périodes accomplies dans l'emploi perdu. Les cotisations afférentes ont été versées par l'Etat aux organismes de sécurité sociale intéressés.

65. La perte d'emploi peut donner lieu à un changement de profession ou de pays de travail. La totalisation des périodes d'assurance prévue par les règles nationales et internationales applicables en cas d'affiliation successive ou alternative à plusieurs régimes de pension a pour objet de prévenir la perte des droits en formation qui pourrait en résulter. En attendant la législation interne sur la coordination des régimes de pension prévue par les différentes lois d'assurance pensions de ces dernières années, la totalisation de périodes accomplies sous les différents régimes nationaux en vigueur fait l'objet d'un arrêté grand-ducal du 30 août 1957 concernant l'affiliation successive ou alternative à l'assurance invalidité et vieillesse¹, à l'assurance pension des employés privés et à l'assurance pension des accidents.

SECTION IV LES ALLOCATIONS FAMILIALES

66. Par application de l'article 5 de la loi du 20 octobre 1947 concernant les allocations familiales pour les salariés, les allocations sont dues en cas d'interruption du travail pour cause de chômage involontaire aussi longtemps que sont dues les indemnités de chômage. Il n'est pas prescrit de stage aux fins de cette disposition. Le chômeur qui n'a pas droit aux indemnités de chômage ou dont le droit vient à expiration bénéficie du régime provisoire des allocations aux non salariés, à condition qu'il soit de nationalité luxembourgeoise et réside sur le territoire luxembourgeois.

67. Les allocations sont fixées au mois et uniformes. Normalement il suffit que les conditions d'attribution, notamment l'exercice d'une activité salariée, soient remplies au début du mois. Il s'ensuit que le chômage partiel est sans influence sur le droit aux allocations et sur leur taux.

1. C.A.S.

TROISIÈME PARTIE

DU PLACEMENT DES CHOMEURS

68. « Le devoir de l'Etat d'établir un système général de placement public » a été consacré en termes formels au préambule de l'arrêté grand-ducal du 30 juin 1945 portant création d'un Office national du Travail. A vrai dire l'institutionnalisation du placement réalisée par l'arrêté précité ne fait qu'anticiper sur l'article 11 de la Constitution en sa teneur résultant de la modification constitutionnelle du 24 mai 1948 qui dispose que « la loi garantit le droit au travail et assure à chaque citoyen l'exercice de ce droit ».

C'est à bon droit et de longue date d'ailleurs que cette institutionnalisation a figuré parmi les revendications essentielles des organisations ouvrières. Sur le plan pratique la création d'un service national de placement permet de réduire au minimum le chômage dit frictionnel résultant de la circulation courante de la main-d'œuvre et de parer dans une certaine mesure au chômage structurel et conjoncturel. Le contrôle de l'Etat, en outre, est de nature à garantir l'observation de la législation sociale dans les embauchages, particulièrement importante en temps de chômage et de prévenir des abus éventuels comme celui si longtemps incrimé des listes dites noires. La portée de principe de l'institution d'un service public de placement n'est pas moins certaine. L'intervention de l'Etat dans la formation des relations de travail imprime la marque de démercantilisation à ces relations qui forme l'un des traits essentiels du droit social.

CHAPITRE PREMIER

DU PLACEMENT PRIVÉ

69. L'exploitation des bureaux de placement privés avait tôt fait d'éveiller l'attention et de susciter l'intervention des pouvoirs publics.

Les documents parlementaires relatifs à la loi du 2 mai 1913 concernant la réglementation des bureaux de placement font éloquentement état des abus commis par les placeurs privés au détriment des travailleurs en chômage. Il est relevé, d'une façon générale, que très souvent ils cherchaient uniquement à multiplier les opérations, à provoquer des ruptures de contrat et à retarder les engagements. L'exploitation des chômeurs est signalée comme un abus inhérent au système. Un certain nombre de placeurs avaient d'ailleurs subi des condamnations pour abus de confiance. La moralité d'autres était qualifiée de douteuse.

70. Dans ces conditions le Gouvernement fut autorisé par la loi du 2 mai 1913 concernant la réglementation des bureaux de placement à soumettre l'ouverture et le mode d'exploitation de tels bureaux à des prescriptions spéciales à déterminer par règlement d'administration publique.

L'arrêté grand-ducal du 21 août 1913 pris en exécution de cette loi établit une réglementation particulièrement sévère et serrée. Conformément à cette réglementation personne ne peut exercer la profession de placeur s'il n'est autorisé spécialement par le Gouvernement. Aucune autorisation n'est accordée s'il n'est constaté que l'impétrant possède les garanties de moralité et d'honnêteté nécessaires. Le tarif des placements doit être affiché dans les bureaux et salles d'attente, en grands caractères et à un endroit bien visible, dans les deux langues française et allemande. Toutes conventions par lesquelles un travailleur ou un employeur s'engageraient à se servir d'un placeur déterminé sont nulles.

Le fait est qu'à l'exception du placement gratuit des gens de maison et du placement d'artistes le placement privé a fini par disparaître.

CHAPITRE II

DES SERVICES DE PLACEMENT PUBLICS

SECTION I

PREMIÈRES FORMES ADMINISTRATIVES

71. Au début du siècle les bureaux de l'Administration des Postes effectuaient accessoirement des opérations de placement.

La création de Bourses du travail fut décidée en 1905. L'administration de ces Bourses dont l'institution procédait de l'initiative du Gouvernement et des communes du siège, était placée sous la surveillance du Gouvernement et d'une commission composée d'un délégué du Gouvernement, de deux délégués de la commune du siège ainsi que d'un délégué-patron et d'un délégué-ouvrier. Les préposés étaient chargés d'un contact permanent pour la compensation de l'offre et de la demande sur le plan national.

Les frais de fonctionnement étaient à charge de l'Etat et des communes intéressées.

Un projet de loi de réorganisation déposé en 1939 devait rester sans suite. Toutefois, sous la pression des événements, un arrêté de la Commission administrative en date du 13 juillet 1940 portant nouvelle organisation de la base légale et de l'organisation du placement pourvoit à la centralisation jugée désormais indispensable.

SECTION II

L'OFFICE NATIONAL DU TRAVAIL

72. L'organisation et le fonctionnement de l'Office national du Travail font l'objet de l'arrêté grand-ducal afférent du 30 juin 1945, pris sur la base des lois des 28 septembre 1938 et 29 août 1939 portant extension de la compétence du pouvoir exécutif et par référence aux lois du 2 mai 1913 concernant la réglementation des bureaux de placements et portant approbation des conventions qui ont été adoptées par la conférence internationale au cours de ses premières sessions (1919 à 1927) en vertu de laquelle fut ratifiée notamment la Convention (n° 1) concernant le chômage.

La dénomination d'Office national du Travail avait été choisie de préférence à d'autres pour bien marquer que les fonctions de l'Office dépassaient le cadre du simple placement, notamment en ce qui concerne l'orientation professionnelle et le congédiement¹.

73. L'Office national du Travail a son siège à Luxembourg. Son champ d'activité s'étend à l'ensemble du territoire. Toutefois pour suffire à ses tâches régionales il entretient des agences aux sièges des anciennes bourses de travail en dehors de la capitale. Il est habilité, en outre, à faire appel aux caisses de maladie régionales et à leurs agences et, généralement, si l'organisation méthodique et rationnelle des services du placement et du chômage l'exige, aux administrations communales, aux chambres professionnelles, aux organisations patronales et ouvrières, à l'Inspection du Travail, aux institutions sociales et à de tels organismes publics et d'utilité publique qu'il jugera convenir.

74. L'Office national qui relève directement du ministre du Travail, est placé sous la direction d'un commissaire.

Le commissaire est assisté d'une Commission administrative paritaire qui comprend trois représentants des employeurs et trois représentants des salariés nommés par le ministre du Travail sur la proposition des organisations professionnelles les plus représentatives.

La Commission a pour mission notamment de veiller au bon fonctionnement de l'Office et de faire, le cas échéant, des propositions pour l'amélioration du service, la résorption du chômage et l'application d'une politique nationale de l'emploi.

75. L'Office national du Travail a principalement pour mission de servir d'intermédiaire entre les offres et les demandes d'emploi, d'exercer une surveillance constante sur les fluctuations du marché du travail, d'organiser et d'assurer le service de l'orientation professionnelle et le placement en apprentissage en collaboration étroite avec les institutions et organismes

1. Paul WILWERTZ, *L'Office national du Travail*, Cahier 11 de la Conférence nationale du Travail. La consultation de cet ouvrage se recommande pour de plus amples détails.

s'occupant de ces problèmes et d'administrer les services des indemnités de chômage.

76. Ainsi qu'il a été marqué plus haut la coordination des bureaux de placement prescrite par la Convention (n° 1) sur le chômage, en vue de la compensation des offres et demandes d'emploi sur le plan national trouve à l'heure actuelle sa réalisation optimum par la création du bureau central que constitue l'Office national du Travail.

La coopération internationale postulée par le même instrument s'opère dans le cadre de l'Union douanière néerland-belgo-luxembourgeoise, en vertu d'un régime de compensation interrégional de main-d'œuvre appliqué depuis mars 1957, en attendant l'entrée en vigueur du traité de travail entre les Hautes Parties contractantes qui la prévoit dans son article 5 pour l'ensemble de leur territoire.

En vertu de ce régime un système de coopération fonctionne entre l'Office national du Travail luxembourgeois et deux bureaux de placement belges limitrophes.

Pareillement une procédure d'échange des travailleurs a été instituée dans le cadre de l'Union Européenne Occidentale.

Un accord spécial règle la coopération entre les services luxembourgeois et italiens.

CHAPITRE III

DES OBLIGATIONS DES EMPLOYEURS ET TRAVAILLEURS

SECTION I

OBLIGATIONS DES EMPLOYEURS

77. Conformément à l'article 12 de l'arrêté grand-ducal du 30 juin 1945 sur l'Office national du Travail l'employeur qui congédie un membre du personnel sera tenu d'en informer cet Office par écrit immédiatement après le préavis en indiquant les motifs du congédiement et la date de la cessation des services.

D'après la même disposition le licenciement simultané de plus de dix salariés endéans 15 jours opéré dans une entreprise ou partie indépendante d'une entreprise ne sortira ses effets qu'à partir de l'expiration de la quatrième semaine suivant celle de l'information faite à l'Office national du Travail.

Ces mesures ont pour but notamment de permettre à l'Office de pourvoir au placement des travailleurs congédiés.

D'ailleurs, à la reprise du travail, les salariés congédiés à la suite du chômage total ou partiel de l'entreprise, doivent être réembauchés par priorité.

78. Pour hâter la résorption du chômage, les patrons sont tenus de déclarer les places vacantes à l'Office national du Travail respectivement à ses agences ou organes régionaux.

Cette disposition ne s'applique pas au personnel dirigeant.

La même obligation incombe à l'Etat, aux communes, aux établissements publics ou d'utilité publique et aux réseaux de chemin de fer, dans tous les cas où l'engagement n'est pas soumis à des conditions spéciales légales ou réglementaires.

Les déclarations des places vacantes devront contenir notamment l'indication exacte du genre d'emploi vacant, les conditions essentielles du contrat applicable collectif avec l'échelle des salaires et s'il n'y a pas de contrat collectif, le montant du salaire, la durée du travail ainsi que les conditions d'emploi en général.

Les déclarations des places vacantes sont considérées comme des offres d'emploi.

Les annonces de places vacantes dans les journeaux et périodiques doivent indiquer l'adresse complète du patron, sauf dispense à accorder par l'Office national du Travail dans des cas spéciaux.

SECTION II OBLIGATIONS DES TRAVAILLEURS

79. Tous les demandeurs d'emploi, qu'ils touchent des secours ou non, sont tenus de se faire inscrire auprès de l'Office national du Travail respectivement auprès de ses agences ou organes régionaux.

Ils sont tenus de fournir à l'Office national du Travail respectivement à ses agences ou organes régionaux tous les renseignements de nature à orienter l'Office national du Travail respectivement l'embaucheur sur leurs aptitudes professionnelles.

Par contre la résiliation du contrat de la part des travailleurs n'est pas assujettie à la notification à l'Office national du Travail. L'obligation d'informer cet Office ne prend cours pour les travailleurs qu'à partir du moment où ils sont demandeurs d'emploi.

SECTION III SANCTIONS

80. Contrairement aux propositions des experts gouvernementaux à la Conférence nationale du travail la validité de l'embauchage ne fut pas subordonnée à l'assentiment de l'Office national du Travail. La formule adoptée est moins rigoureuse. L'article 9 de la réglementation organique ne sont seulement l'intervention de l'Office qui peut être purement formelle. Les employeurs qui ont embauché du personnel et les demandeurs d'emploi

qui se sont fait embaucher sans l'intervention de l'Office national du Travail, sont passibles d'amendes d'ordre à prononcer par la Commission administrative paritaire de l'Office.

Un recours contre la décision de cette Commission est ouvert auprès du ministre du Travail. Ce recours n'est pas suspensif. Le ministre du Travail statue en dernier ressort.

CHAPITRE IV

DU PLACEMENT DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

81. L'article 289 C.A.S. prévoit qu'un règlement d'administration publique déterminera les mesures à prendre pour réserver aux victimes du travail contre juste et équitable rémunération certains emplois appropriés à leurs facultés. L'arrêté grand-ducal du 27 décembre 1929 portant institution d'un Office de patronage des victimes d'un accident du travail fait droit à cette disposition. Dans l'après-guerre un arrêté grand-ducal du 26 février 1945 concernant la création d'un Office pour le Placement et la Rééducation professionnelle des accidentés du travail et des invalides de guerre a étendu la protection spéciale en matière de placement aux invalides de guerre et créé un système d'emplois réservés.

Cet arrêté a fait place à la loi du 28 avril 1959 concernant la création d'un Office de Placement et de Rééducation professionnelle des travailleurs handicapés.

Le champ d'application de la réglementation se trouve une nouvelle fois considérablement étendu. Le bénéfice de la loi applique à tout Luxembourgeois victime d'un accident du travail ou invalide de guerre lorsqu'il a subi une diminution de la capacité de travail de 30% au moins, ainsi qu'à tout Luxembourgeois dont la capacité de travail est inférieure de 30% au moins à la capacité normale en raison de causes naturelles ou accidentelles.

Sont assimilés aux Luxembourgeois les ressortissants des pays étrangers avec lesquels le Grand-Duché a conclu un traité de réciprocité en la matière.

82. L'application de la loi incombe à un organisme composé de 7 membres au moins qui prend le titre d'Office de Placement et de Rééducation professionnelle des travailleurs handicapés. L'Office est placé sous l'autorité du ministre du Travail et de la sécurité sociale.

83. Les travailleurs qui sollicitent le bénéfice de la loi sont tenus de se faire inscrire à l'Office national du travail qui transmet la demande à l'Office pour le Placement et la Rééducation professionnelle.

La qualité de travailleur handicapé est reconnue par l'Office sur avis d'une commission composée de 3 membres dont 2 médecins.

Lorsque la qualité de travailleur handicapé a été dûment constatée, l'Office donne son avis sur l'orientation professionnelle du bénéficiaire et

se prononce sur l'opportunité des mesures à prendre pour favoriser son reclassement.

84. Une priorité d'emploi est réservée aux travailleurs handicapés d'après les modalités suivantes.

L'Etat, les communes, la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois, ainsi que les établissements publics sont obligés de réserver aux travailleurs handicapés, à condition qu'ils remplissent les conditions de formation et d'admission légales ou réglementaires, 2% au moins de l'effectif total de leur personnel salarié en qualité de fonctionnaires, d'employés ou d'ouvriers.

Dans le secteur privé, les entreprises occupant régulièrement au moins 50 travailleurs doivent réserver aux travailleurs handicapés 2% au moins de l'effectif total de leur personnel salarié en qualité d'employé ou d'ouvrier. Les entreprises occupant entre 25 et 50 travailleurs doivent accorder aux travailleurs handicapés un droit de priorité pour un poste auquel ils sont particulièrement aptes.

Les emplois à réserver aux handicapés conformément aux dispositions prévues pour le secteur privé seront désignés par l'Office après consultation des chefs d'entreprise.

Toutefois, les victimes d'un accident du travail dans un service public ou dans une entreprise privée garderont toujours un droit de priorité quant à l'occupation d'un poste disponible dans le service ou dans l'entreprise dont il s'agit.

85. La rémunération de l'invalidé s'effectuera selon les aptitudes et la capacité de travail de l'intéressé sous réserve des dispositions légales concernant la fixation du salaire minimum social. S'il remplit intégralement le poste à lui, confié, il a droit au salaire prévu pour ce poste. Si, par suite de son infirmité il ne peut remplir sa tâche que partiellement, son salaire pourra subir une diminution en rapport. En cas de désaccord des parties, l'Office décidera.

La fixation de la rémunération interviendra indépendamment et sans prise en considération du montant des rentes servies à l'intéressé par l'Association d'assurance-accidents et par l'Office des dommages de guerre.

Lesdites rentes sont à payer intégralement aux bénéficiaires; elles ne doivent en aucun cas être déduites de la rémunération des travailleurs handicapés, ni être réduites d'une autre manière au détriment de leurs bénéficiaires.

Lorsque l'Office fait procéder à la rééducation professionnelle d'un travailleur handicapé qui la demande, les frais incombent à l'Association d'assurance contre les accidents pour les victimes d'accidents du travail ainsi qu'il a été indiqué antérieurement et à l'Etat dans tous les autres cas.

Il est ouvert un recours auprès du Conseil arbitral et du Conseil supérieur des Assurances sociales contre toutes les décisions de l'Office notamment celles ayant trait aux amendes d'ordre.

CHAPITRE V
DE L'EMBAUCHAGE DES TRAVAILLEURS ÉTRANGERS

86. Dès 1920 les pouvoirs publics se voyaient dans la nécessité de régler l'immigration des travailleurs étrangers en vue de la protection des travailleurs luxembourgeois. Pour empêcher, suivant les termes formels de son préambule, le chômage des ouvriers luxembourgeois dans l'industrie et le commerce, l'arrêté grand-ducal du 20 août 1920 soumit l'embauchage des ouvriers étrangers à une autorisation gouvernementale préalable.

Cette réglementation fut renforcée progressivement dans la suite.

A l'heure actuelle la matière est réglée par l'arrêté grand-ducal du 30 novembre 1929, fixant les conditions à remplir par les salariés de nationalité étrangère pour l'admission et l'embauchage dans le Grand-Duché, modifié par les arrêtés des 2 juin 1933 et 11 novembre 1936, ainsi que par l'arrêté du 12 octobre 1944.

87. Le système appliqué est un système d'autorisation d'embauchage et non de permis de travail. L'autorisation qui dépend d'une décision du ministre du Travail est accordée à un employeur déterminé, sur sa demande, pour un travailleur déterminé et, en principe, pour une durée déterminée. Il s'ensuit, pour le travailleur intéressé, qu'en cas de perte d'emploi une nouvelle autorisation doit être accordée en sa faveur s'il est engagé par un nouvel employeur.

88. L'autorisation d'embauchage n'est pas requise pour les travailleurs belges.

La libre circulation est prévue en faveur des ressortissants des Etats contractants par le Traité de travail dont l'entrée en vigueur doit coïncider avec celle du Traité d'Union économique entre le Luxembourg, la Belgique et les Pays-Bas.

La décision du Conseil spécial des ministres de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier en date du 8 décembre 1954 qui, en son article 4, permet aux travailleurs de qualification confirmée dans les professions du charbon et de l'acier d'accéder librement à un emploi dans des professions sur le territoire des Six Etats, a été approuvée par le Luxembourg par une loi du 1^{er} juin 1957.

* * *

L'exposé qui se termine ici fait apparaître un réseau étendu de mesures législatives, réglementaires et administratives destinées à protéger le travailleur en cas de perte d'emploi. Sa mise en place dénote le souci constant du législateur luxembourgeois de promouvoir l'occupation appropriée de tous les travailleurs qui s'est tout récemment encore manifesté lors du vote de la

loi sur le placement et la rééducation des travailleurs handicapés acquis à l'unanimité.

Certes, les instruments en vigueur sont susceptibles d'être améliorés au fond et dans la forme. Il reste néanmoins que quelques perfectionnées que soient les techniques juridiques et actuarielles appliquées, elles ne sauraient suffire que dans des conditions normales ou simplement récessives comme partout ailleurs, en effet, la protection des travailleurs contre les crises graves n'est plus une question de politique sociale pure, mais de politique économique et financière.

LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS
EN CAS DE PERTE DE L'EMPLOI
EN DROIT NÉERLANDAIS

par

A. N. MOLENAAR †

Professeur à l'Université d'Etat de Leyde

INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. Depuis de nombreuses années, les Pays-Bas se trouvent confrontés avec les problèmes résultant d'une forte densité démographique et de l'accroissement toujours plus rapide de celle-ci sur un territoire assez pauvre en ressources naturelles.

Par rapport à certains autres pays, le chiffre de la natalité a toujours été relativement élevé, celui de la mortalité étant à considérer comme très satisfaisant.

Parmi les activités économiques assurant la subsistance des Néerlandais, l'agriculture est celle qui occupe toujours moins de main-d'œuvre à cause de la progression constante de sa mécanisation et de sa rationalisation. Or, les entreprises du secteur des prestations de services et les services publics ne peuvent absorber que dans une faible mesure l'accroissement de la population. Aussi, est-ce surtout vers l'industrie que l'on a toujours dû se tourner pour trouver de nouvelles possibilités d'emploi.

Cette situation a évidemment demandé de sérieux efforts à la vie professionnelle et imposé des mesures énergiques aux autorités.

Tel a été plus particulièrement le cas après la deuxième guerre mondiale. Les Pays-Bas avaient subi d'énormes préjudices et se trouvaient devant une gigantesque tâche de reconstruction. C'est surtout en 1945 et au cours des années suivantes que les pouvoirs publics se sont vus dans l'obligation d'intervenir d'une façon radicale. De nombreuses mesures de caractère social et économique ont eu pour premier objectif de remettre en train, dans les plus brefs délais, la vie professionnelle arrêtée presque complètement à la libération. Il a fallu en outre favoriser la création de nouvelles possibilités d'emploi en prenant diverses initiatives dont la moins importante n'était certes pas le développement de l'industrialisation. De plus, l'accroissement des exportations était d'un intérêt vital et réclamait l'attention constante des pouvoirs publics, obligeant ceux-ci à prendre des mesures, parmi lesquelles l'instauration du contrôle des prix et des salaires.

Dans la catégorie des branches d'activité qui se sont développées grâce à l'industrialisation, il convient de citer en premier lieu l'industrie métallurgique. Le bâtiment a offert également de nombreuses possibilités d'emploi du fait que ce secteur eut à pourvoir aux besoins résultant de la grave pénurie de logements et d'autres bâtiments due à la guerre.

Malgré les nouvelles difficultés provoquées par les événements d'Indonésie, le gouvernement et la vie professionnelle ont ainsi réussi, en 10 ans environ, à créer pratiquement une situation de plein emploi.

2. Venons-en maintenant à l'évolution du chômage.

En 1939, après la grave période de chômage due à la crise des années trente, la moyenne de la « réserve de main-d'œuvre » (qui englobe les chômeurs et les personnes affectées aux travaux relevant de l'emploi complé-

mentaire¹⁾ était encore toujours approximativement de 300.000 personnes. A la libération du pays, en 1945, ce chiffre se mit à diminuer rapidement, de sorte que dès 1946 cette moyenne, calculée sur l'année entière, était inférieure à 100.000. En 1948, elle retombait au plus bas, avec un chiffre légèrement supérieur à 40.000. Ce chiffre a augmenté ensuite à cause de la crise consécutive aux événements de Corée ; il a dépassé le niveau de 130.000 en 1952 pour retomber ensuite à un peu plus de 37.000 en 1956. L'augmentation enregistrée en 1957 à la suite d'un déclin conjoncturel s'est arrêté depuis lors.

Les chiffres annuels de la réserve de main-d'œuvre et du chômage pour la période de 1950 à 1957 inclus se prêtent le mieux à une comparaison.

Le tableau ci-dessous se rapporte à la réserve de main-d'œuvre enregistrée par les bureaux du service de l'emploi. Notons que certaines catégories de travailleurs, tels que ceux qui sont privés de leur emploi par suite du gel ou qui sont occupés à temps réduit ne sont généralement pas inscrits comme demandeurs d'emploi par ces bureaux. En outre, dans ce tableau il n'a pas été tenu compte des chômeuses, beaucoup d'entre elles n'ayant pas un besoin direct d'exercer un métier pour assurer leur subsistance. Il en résulte qu'un petit nombre seulement d'entre elles sont enregistrées. Enfin, il est à noter que, pour chacune des années considérées, ce tableau donne, lui aussi, la moyenne de l'année entière et que le chiffre de la dernière colonne correspond à celui de la réserve de main-d'œuvre (y compris, par conséquent, les personnes affectées aux travaux relevant de l'emploi complémentaire) exprimée sous la forme d'un pourcentage du total de la population active masculine (y compris les travailleurs indépendants).

Année	Réserve de main-d'œuvre	Chômeurs	Pourcentages
1950	75.174	53.907	2,5
1951	87.179	63.297	2,9
1952	131.370	103.298	4,3
1953	99.819	76.204	3,2
1954	70.391	54.272	2,3
1955	49.341	37.369	1,6
1956	37.257	27.189	1,2
1957	47.902	37.345	1,5

1. V. 2^e partie, chap. 4, sect. 2.

PREMIÈRE PARTIE
L'AIDE MATÉRIELLE APPORTÉE AUX TRAVAILLEURS
SANS EMPLOI

CHAPITRE PREMIER
APERÇU HISTORIQUE

3. Avant d'aborder en détail l'histoire de l'aide matérielle apportée aux travailleurs sans emploi, nous croyons devoir le résumer brièvement pour donner plus de clarté à l'ensemble.

Avant la deuxième guerre mondiale, il existait aux Pays-Bas un régime d'assurance libre chômage. Pendant la guerre, les mesures prises par les autorités d'occupation ont eu pour conséquence de restreindre progressivement l'importance et la signification de ce régime qui a finalement disparu.

Dès avant la libération totale, en mai 1945, les employeurs et les travailleurs ont, dans le cadre de leur coopération clandestine, discuté d'un nouveau plan relatif à l'assurance chômage. Après la libération, le ministre des Affaires sociales a pris contact avec la Fondation du travail¹ afin de connaître son sentiment sur ce nouveau régime d'assurance. Les délibérations ultérieures ont donné naissance au projet qui est devenu la loi du 9 septembre 1949 (*Journal officiel du Royaume*, J. 423). Cette loi sur l'assurance chômage, entrée entièrement en vigueur le 1^{er} juillet 1952, est fondée sur le principe de l'assurance obligatoire.

Conformément au point de vue adopté par la Fondation du travail, le législateur a établi une distinction entre l'assurance indemnité d'attente et l'assurance chômage (pour la différence entre ces deux formes vide n° 11).

Alors qu'au cours des années d'avant-guerre, l'assurance libre chômage (quoique subsidiée par les autorités publiques) était à la charge exclusive des travailleurs, les employeurs n'intervenant en rien dans les frais, il a été décidé en 1949 de charger de l'application de la loi des organisations professionnelles composées de représentants des employeurs et des travailleurs. (*Bedrijfsverenigingen*). Depuis cette date, employeurs et travailleurs prennent à leur charge une part égale de la cotisation. Aux Pays-Bas, la loi sur l'assurance chômage n'est donc pas appliquée par des organismes publics. Néanmoins, une partie des frais de cette assurance est à la charge de l'Etat (vide n° 14).

Avant de terminer ce résumé, notons encore qu'auparavant il existait aussi aux Pays-Bas des régimes d'assurance libre indemnité d'attente. L'initiative en a été prise par des employeurs, et l'Etat subventionnait cette assurance.

1. Organe de délibération et de coopération, créé en 1945, immédiatement après la libération, par les centrales patronales et ouvrières; qu'au début, il était également l'organe consultatif officiel du gouvernement en matière sociale.

Depuis la première guerre mondiale, les chômeurs ont bénéficié en outre d'une aide fournie par les caisses publiques.

4. Examinons maintenant en détail le développement de l'assurance-chômage aux Pays-Bas. Dès la période de 1860 à 1870, certaines organisations de travailleurs ont commencé à accorder une aide financière aux chômeurs. Elles cherchaient ainsi à aider leurs membres à pourvoir à leur subsistance et à résister à la tentation de travailler pour un salaire vraiment trop bas.

Au commencement, cette aide était très modeste.

Au début de ce siècle, certaines communes ont commencé à rembourser aux organisations professionnelles de travailleurs une partie des montants qu'ils avaient versés à leurs membres à titre d'aide financière.

Les syndicats étaient subventionnés conformément au système gantois. Celui-ci prévoit une quote-part de prestation, alors que le système danois est fondé sur la quote-part de cotisation. L'Etat s'est abstenu avant la première guerre mondiale d'accorder une aide financière sur la base de ce dernier système.

Entre-temps, une commission d'Etat, présidée par M. Treub, avait été instituée en 1909. Elle devait donner son avis au gouvernement sur l'ensemble du problème du chômage. Cette commission présenta son rapport en 1914. Lorsque la guerre éclata peu après, il fallut immédiatement accorder l'attention requise à ses recommandations en raison de l'extension assez importante du chômage. Entre-temps, M. Treub était devenu ministre de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce. Dès le mois d'août 1914, il créa le « Régime provisoire Treub » qui prévoyait, conformément au système gantois, une aide financière de l'Etat et des communes aux syndicats qui versaient des indemnités de chômage à leurs membres.

Ce régime provisoire a été modifié à plusieurs reprises par la suite.

5. Un régime définitif a été créé par l'arrêté royal du 2 décembre 1916 (*Journal officiel du Royaume*, 522). Il a été appliqué jusqu'en 1943, sous le nom d'arrêté de 1917 sur l'assurance-chômage.

Ce régime émanait de groupements d'ouvriers et d'employés (le plus souvent il s'agissait de syndicats); l'Etat et les communes leur versaient des subventions au titre des contributions (cotisations) acquittées par leurs membres. Les communes étaient libres de coopérer à ce système, et les subventions n'étaient accordées que dans les cas où le comité du syndicat avait établi un règlement, approuvé par le ministre, à appliquer par sa caisse de chômage.

L'Etat n'accordait de subventions que si une commune en faisait autant. L'aide financière était de 100% au maximum, sauf dans le cas où ce pourcentage devait être augmenté par suite de circonstances extraordinaires de caractère passager.

Le comité des syndicats subventionnés décidait de l'attribution d'une indemnité aux chômeurs affiliés et de la constitution d'une réserve. L'admi-

nistration communale compétente ou le directeur du service national de l'assurance-chômage et du placement (organisme existant à l'époque) pouvaient s'opposer à l'attribution d'une indemnité, le comité du syndicat subventionné étant alors habilité à introduire un recours auprès du ministre compétent.

Entre 1917 et 1940, le nombre des assurés est passé de 63.000 à 500.000. Au cours de la période de 1931 à 1934 inclus, le montant des indemnités a varié de 20 à 30 millions de florins par an. Ensuite et jusqu'en 1940, ce montant est retombé à moins de 20 millions.

6. Au cours de la période d'application du régime d'assurance libre, on a tenté à diverses reprises de lui substituer un régime légal. Il a été question maintes fois de l'opportunité et de la possibilité de créer un régime légal au cours de la discussion aux Etats-Généraux du budget du ministre compétent, par ailleurs, le Conseil supérieur du travail¹ a été saisi de deux avant-projets de loi différents quant à leurs principes de base. Le premier était daté du 12 mai 1933. Il visait à maintenir le régime d'assurance libre en considération du fait que les employeurs s'étaient déclarés adversaires du versement d'une cotisation à une caisse d'assurance obligatoire chômage. Les organismes qui, au cours des années trente, s'occupaient de l'assurance-chômage avaient été créés uniquement par des ouvriers. Or, les employeurs refusaient de verser une cotisation du fait que le comité de ces organismes pouvait décider souverainement de l'opportunité d'accorder des indemnités de chômage.

En 1938, le ministre Romme a tenté de créer, d'une part, une assurance légale obligatoire à administrer par les conseils et les associations industrielles dotés de comités paritaires composés de représentants des employeurs et des travailleurs, et d'autre part, une caisse nationale de chômage. La guerre a, en 1940, empêché qu'il fût donné suite à cette proposition qui avait obtenu l'accord du Conseil supérieur du travail.

Les employeurs avaient approuvé le projet parce que ce régime d'assurance ne devait plus être appliqué par des comités composés uniquement de travailleurs.

7. En 1940, le nombre des caisses de chômage a été réduit assez sensiblement par suite de la dissolution des syndicats et la concentration du mouvement syndical ordonnées par les autorités allemandes. En 1941 et 1942, certaines mesures ont eu pour conséquence soit la suppression des subventions, soit l'adhésion obligatoire des ouvriers à la caisse de chômage d'un syndicat affilié à la Confédération néerlandaise des syndicats dirigé par le national-socialiste H. J. Woudenberg. Après la création du Front néerlandais du travail, le 29 juin 1942, les 22 caisses de chômage qui fonctionnaient encore ont fusionné pour constituer une caisse unique, émanation de ce Front néerlandais du travail.

1. Institution permanente, supprimée actuellement, chargée à l'époque de conseiller et d'aider le gouvernement.

Devant l'indifférence des ouvriers, ledit Front a supprimé la caisse unique de chômage en juillet 1943. Ce fut la fin temporaire de l'assurance-chômage aux Pays-Bas.

8. Mais le problème de l'assurance-chômage a été remis sur le métier dès avant la libération totale du territoire, en mai 1945. Dans les milieux de la Fondation du travail (de caractère provisoire, à l'époque) on avait mis au point des projets qui tenaient compte également du point de vue de la division compétente du ministère des Affaires sociales.

Il a déjà été question des développements ultérieurs au début de ce chapitre.

9. Au cours de l'entre-deux guerres, il existait, outre l'assurance libre chômage, des régimes d'indemnité d'attente dus à l'initiative des employeurs, ainsi qu'un régime d'aide aux ouvriers chômeurs établi par l'Etat et appliqué par les communes qui recevaient à cet effet une subvention de l'Etat.

Avant la deuxième guerre mondiale, le nombre des réglementations relatives à l'indemnité d'attente était très limité. Quelques employeurs qui, à cause d'un ralentissement provisoire des affaires ou pour d'autres raisons, ne pouvaient donner du travail à leurs ouvriers, se sont abstenus de les licencier. Ils leur ont versé périodiquement une indemnité d'un montant déterminé, s'efforçant ainsi de faire subsister les liens qui rattachaient les travailleurs à l'entreprise. Les pouvoirs publics, c'est-à-dire l'Etat et les communes conjointement, accordaient généralement une subvention représentant 50% de l'indemnité d'attente.

Au cours de la deuxième guerre mondiale, le nombre des réglementations relatives à l'indemnité d'attente a considérablement augmenté, surtout pendant le dernier hiver de guerre, à une époque où de larges secteurs de la vie professionnelle se trouvaient paralysés. Après la guerre, le nombre de ces réglementations a diminué progressivement. Elles ont disparu complètement dès la mise en application de la loi sur l'assurance-chômage.

10. Dans l'entre-deux guerres, un régime d'aide aux chômeurs était prévu pour les travailleurs en chômage non affiliés à un syndicat et ne relevant pas, par conséquent, du régime d'assurance libre chômage ; il s'appliquait aussi aux chômeurs qui avaient perçu la totalité de l'indemnité à verser par la caisse de chômage de leur syndicat. En application de ce régime d'aide, les indemnités versées par les caisses de chômage étaient affectées d'un supplément.

Après la deuxième guerre mondiale, ce régime a été remplacé par deux autres, à savoir un régime de transition et un régime de secours social. L'aide transitoire était versée pendant 13 semaines et représentait pour les travailleurs mariés et les soutiens de famille environ 80% de leur salaire, à concurrence d'un maximum variant suivant la commune de résidence ; des montants inférieurs étaient versés aux travailleurs d'autres catégories, par exemple à ceux qui vivaient seuls ou en pension de famille. En appli-

cation du régime de secours social, il était versé une allocation aux travailleurs qui avaient perçu pendant le délai maximum une aide au titre du régime transitoire. Le montant des allocations de secours social était inférieur à celui des allocations transitoires.

Ces deux régimes ont été supprimés lors de l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-chômage. Sous le nom d'« Assistance sociale », on a introduit alors un nouveau régime qui sera étudié en détail dans le chapitre II, section IV de la présente partie de cet exposé.

Avant la deuxième guerre mondiale, l'Etat ne remboursait aux communes qu'une partie des frais afférents à ces régimes ; après la guerre, la subvention des frais principaux était généralement égale à 100 %.

CHAPITRE II CHOMAGE TOTAL

SECTION I ASSURANCE OBLIGATOIRE¹

§ 1. — *Organisation de l'assurance*

11. La loi sur l'assurance chômage établit une distinction entre deux systèmes : celui de l'assurance *indemnité d'attente* et celui de l'assurance *chômage* (art. 20) qui s'y rattache.

Comment se présentent-ils, l'un par rapport à l'autre ?

Avant de répondre à cette question, rappelons que, souvent, les travailleurs sont en chômage pour une durée limitée. Dans de nombreux cas, la perte d'emploi, toute provisoire, est due simplement à une brève période de ralentissement dans l'entreprise (ou la branche d'activité). Pendant cette période, le chômeur se sent toujours lié à l'entreprise qui l'occupait. D'ailleurs, il y retourne généralement à la fin de la période de chômage. En d'autres termes, il ne cesse d'appartenir, tant qu'il est chômeur, à la réserve de main-d'œuvre de la branche d'activité à laquelle appartient l'entreprise qui l'occupait. Même si la période de chômage tend à se prolonger, il subsiste toujours, au début de celle-ci, un lien entre le chômeur et cette branche d'activité.

Tenant compte de cette situation, la loi prévoit qu'un travailleur mis en chômage commence généralement par percevoir, pendant un certain nombre de semaines, une prestation au titre de l'assurance *indemnité d'attente*. Pendant cette période, le chômeur peut être considéré comme faisant partie de la réserve de main-d'œuvre d'une branche d'activité déterminée. Plus tard,

1. Divers passages de cette section sont empruntés à « De Werkloosheidswet », étude publiée par la *Stichting van de Arbeid* (Fondation du travail), La Haye (sans indication d'année de parution).

le lien qui le rattache à cette branche d'activité se relâchera ; certaines personnes (par exemple de nombreux travailleurs irréguliers) peuvent même, dès le début de la période de chômage, être considérées comme n'appartenant pas à une branche d'activité déterminée. L'*assurance chômage* est prévue pour ces catégories de personnes. En d'autres termes, elle garantit une indemnité à ceux qui font partie de la réserve générale de main-d'œuvre.

12. Tombent, en principe, sous l'application de cette loi tous les salariés travaillant sur le territoire des Pays-Bas. Les autres, c'est-à-dire ceux qui ne travaillent pas sur ce territoire tout en étant au service d'un employeur établi aux Pays-Bas, relèvent également de cette loi, à condition d'être domiciliés aux Pays-Bas ou de travailler comme batelier ou membre d'équipage sur un bateau rentrant régulièrement aux Pays-Bas (art. 2).

Aux termes de l'article 3, font également partie de la catégorie des assurés :

a) les personnes travaillant elles-mêmes à forfait pour un tiers et leurs aides ;

b) les chefs et les membres d'orchestre ;

e) les voyageurs de commerce travaillant à la commission et les travailleurs similaires agissant pour une seule entreprise, lorsque cette activité constitue leur profession principale ;

d) les travailleurs à domicile ainsi que leurs aides, cette catégorie étant toutefois limitée aux cas indiqués par mesure générale d'administration (arrêté royal) ;

e) les travailleurs qui à cause du fait qu'ils ne peuvent pas trouver du travail normal sont affectés aux travaux d'emploi complémentaires à l'exception de quelques catégories désignées par le ministre des Affaires sociales et de l'Hygiène publique.

Il résulte de ce qui précède que les petits travailleurs indépendants ne tombent pas sous l'application de la loi sur l'assurance-chômage, bien que les ouvriers agricoles, par exemple, en bénéficient.

Ne sont pas assurés au titre de cette loi (art. 4) :

a) les fonctionnaires au sens de la loi de 1929 sur les fonctionnaires ;

b) les membres du corps enseignant du secteur de l'enseignement libre, dans les cas où il est prévu pour ceux-ci un régime d'indemnité d'attente dont les avantages sont comparables à ceux dont bénéficient les fonctionnaires ;

c) certaines catégories de personnes attachées aux services publics ou aux organismes assimilés, à condition qu'elles bénéficient d'un régime particulier d'indemnité de chômage. Dans ce cas, ce régime doit avoir été arrêté ou approuvé par les pouvoirs publics, et ses avantages ne peuvent être inférieurs à ceux du régime institué par la loi sur l'assurance chômage. Les personnes travaillant sous contrat de travail de droit privé dans les services publics ne sont pas des fonctionnaires au sens de la loi de 1929 sur les fonctionnaires. Toutefois, elles sont généralement exclues du bénéfice de la loi sur l'assurance chômage, du fait que les dispositions du présent point c) leur sont applicables,

- d) les membres du personnel domestique au service de personnes physiques
- e) les personnes dont le salaire annuel fixe en espèces est supérieur à 6.900 fl. Celles dont le salaire est variable rentrent dans la catégorie des assurés, même si, au total, leur salaire annuel est supérieur à 6.900 fl. ;
- f) les salariés ne travaillant comme tels qu'à titre exceptionnel pendant une brève période ;
- g) les salariés ne travaillant qu'à des salaires d'appoint ;
- h) les personnes âgées d'au moins 65 ans.

13. Le régime d'assurance indemnité d'attente et chômage est administré par les associations professionnelles et la caisse générale de chômage (art. 13). Le comité de ces organismes est composé d'un nombre égal de représentants des employeurs et des travailleurs, auxquels est adjoint un nombre égal de représentants de l'Etat dans le comité de la caisse générale de chômage. Les employeurs sont d'office, c'est-à-dire automatiquement, membres d'une association professionnelle déterminée.

Pour les besoins de l'assurance indemnité d'attente, chaque association professionnelle constitue une caisse où sont prélevés les montants à verser. Les indemnités au titre de l'assurance-chômage sont financées par la caisse générale de chômage (art. 20). Toutefois, pour l'essentiel, l'application du régime d'assurance-chômage est également confiée aux associations professionnelles. Dans ce domaine, le comité de la caisse générale de chômage ne peut donner que des instructions générales (art. 37). Pour le reste, le conseil national de l'assurance sociale¹ est chargé du contrôle de l'application des deux assurances.

Chaque association professionnelle est chargée de l'administration de l'assurance pour une branche déterminée de la vie professionnelle ; une association professionnelle existe en principe pour chaque secteur important de la vie professionnelle (association interentreprises d'une branche d'activité).

Enfin, un organisme, l'association générale professionnelle est chargée de l'administration de l'assurance pour les branches de la vie professionnelle qui, pour une raison quelconque, n'ont pas leur propre association professionnelle. Il y en a actuellement 26 au total.

L'administration de l'assurance chômage par les associations professionnelles exige la subdivision, par branches, des activités professionnelles exercées dans l'ensemble de la vie économique. La loi a confié cette tâche au ministre des Affaires sociales et de l'Hygiène publique qui a fait connaître avec précision les catégories d'entreprises appartenant à chaque branche d'activité.

Il suffit aux employeurs de consulter cette liste pour connaître l'association professionnelle dont ils sont membres en vue de l'application du régime d'assurance au bénéfice de leur personnel.

1. Conseil institué par la loi. Ses membres sont, à raison de 1/3, nommés respectivement par le gouvernement, les centrales syndicales de travailleurs et les organisations centrales d'employeurs. Il surveille l'application de diverses assurances sociales.

Les associations professionnelles doivent évidemment connaître le nom des employeurs qu'elles comptent parmi leurs membres. Aussi les employeurs sont-ils tenus, dès qu'ils ont consulté la liste des branches d'activité publique par le ministre et dès qu'ils connaissent leur association professionnelle de notifier leur adhésion à cette association.

Dès que, pour une raison ou une autre, un employeur cesse d'être membre d'une association professionnelle il est également tenu de la notifier à celle-ci ¹.

§ 2. — *Modalités du financement*

14. Les frais afférents aux assurances indemnité d'attente et chômage sont financés à l'aide de fonds provenant de cotisations.

Le montant de celles-ci représente un pourcentage déterminé du salaire des travailleurs (les allocations familiales ne sont pas comprises dans ce salaire). Sauf les montants dus par l'Etat, les cotisations sont perçues par les associations professionnelles (art. 25).

La cotisation des employeurs et des travailleurs se compose en fait de deux fractions.

La première est destinée au financement de l'assurance indemnité d'attente. Son montant est fixé par le comité de l'association professionnelle, après accord du comité de la caisse générale de chômage (art. 32). Chaque association professionnelle fixe le montant de la cotisation de ses membres. Aussi se peut-il que des employeurs et des travailleurs relevant d'associations professionnelles différentes aient à acquitter des cotisations d'un montant différent.

La seconde fraction de la cotisation est destinée au financement de l'assurance chômage et son montant est fixé par le ministre des Affaires sociales et de l'Hygiène publique après consultation du comité de la caisse générale de chômage et du conseil national de l'assurance sociale. Ce montant est le même pour tous les employeurs et travailleurs, quelle que soit l'association professionnelle dont ils sont membres (art. 40).

Les frais de l'assurance indemnité d'attente, c'est-à-dire toutes les dépenses (indemnités cotisations pour les autres assurances sociales et frais d'administration), sont supportés pour moitié par les employeurs et pour moitié par les travailleurs (art. 32).

Les frais de l'assurance chômage sont supportés par les employeurs, les travailleurs et l'Etat dans les proportions suivantes : 25 % par les employeurs, 25 % par les travailleurs et 50 % par l'Etat (art. 40). Toutefois, compte tenu de l'opportunité de la compression des dépenses de l'Etat, une loi spéciale prévoit qu'à titre provisoire, à savoir pendant les années 1958 et 1959, les employeurs, les travailleurs et l'Etat verseront chacun un tiers de la cotisation ².

1. Les dispositions relatives au régime d'application figurent dans la loi sur l'organisation de l'assurance sociale entrée en vigueur en 1952.

2. L'article 34 de la loi prévoit la possibilité, pour le comité de la Caisse générale de chômage, de prélever sur cette caisse des fonds à attribuer pour une année déter-

La quote-part de cotisation des travailleurs est versé à l'association professionnelle par les employeurs qui retiennent le montant correspondant sur le salaire hebdomadaire des travailleurs (art. 25).

Le montant moyen de la cotisation au titre de l'indemnité d'attente, qui s'élevait à environ 2,6% au 1^{er} juillet 1952, date d'entrée en vigueur de la loi, a diminué progressivement par suite de la régression constante du chômage ; il ne représentait plus qu'environ 1% du salaire au 1^{er} janvier 1959.

La cotisation à verser à la caisse générale de chômage a évolué dans le même sens ; fixée à 2,4% au 1^{er} juillet 1952, elle n'était plus que de 1,2% au 1^{er} janvier 1959.

15. La loi impose aux divers caisses l'obligation de constituer une réserve pour la couverture des dépenses dans les périodes où les ressources normales s'avéreraient insuffisantes (art. 33 et 41).

Le comité de la caisse générale de chômage a donné des instructions pour la détermination du montant des réserves et des cotisations. Aux termes de l'instruction la plus importante relative à la fixation du montant de la cotisation à verser aux caisses de chômage, le produit de celle-ci doit, pour une année déterminée, être au moins égal à la moyenne des dépenses de ces caisses, calculée sur les 10 dernières années (les dépenses qui auraient dû être faites au cours des années antérieures à l'entrée en vigueur de la loi étant évaluées sur la base des pourcentages de chômeurs au cours de ces années). Les caisses de chômage sont en outre tenues de constituer une réserve obligatoire, suffisante pour compenser les déficits éventuels enregistrés au cours de certaines années ; à cette réserve sont versés les soldes éventuels d'autres années. Une partie des recettes peut être affectée à une « réserve libre » dont les fonds peuvent être utilisés par la caisse pour lui permettre notamment de fixer la cotisation à un montant inférieur à celui qu'il devrait être pour rester parallèle à la « moyenne progressive » indiquée ci-dessus et pour niveler ainsi dans une certaine mesure le montant de la cotisation pendant un certain nombre d'années.

Le total des réserves des caisses d'indemnité d'attente s'élevait en 1958 à environ 350 millions de florins, tandis que la réserve constituée par la caisse générale de chômage atteignait approximativement à la même époque un montant de 450 millions de florins.

§ 3. — *Droits aux prestations : conditions requises*

16. Les travailleurs bénéficient d'une indemnité au titre de la loi sur l'assurance chômage en cas de perte *involontaire* de leur emploi (art. 21).

En général, ils n'ont droit à l'indemnité d'attente que si, dans les 12 mois

minée, à titre de contribution, aux caisses d'indemnité d'attente qui se sont trouvées devant des dépenses considérables par suite de l'ampleur extraordinaire du chômage. Jusqu'à présent, cette possibilité n'a presque pas été utilisée. Elle a permis le versement d'une contribution relativement peu importante à une seule caisse d'indemnité d'attente pour deux périodes d'un an.

précèdent immédiatement la période de chômage, ils ont travaillé au moins pendant 156 jours chez un ou plusieurs employeurs membres de l'association professionnelle de leur dernier patron (art. 27, point 1).

Supposons par exemple qu'à la date du 1^{er} novembre 1959 un charpentier soit licencié par un employeur du secteur du bâtiment (il existe une association professionnelle agréée dans ce secteur). Pour avoir droit à l'indemnité d'attente, ce charpentier doit avoir travaillé entre le 1^{er} novembre 1958 et le 31 octobre 1959 pendant 156 jours au moins chez un ou plusieurs patrons de l'industrie du bâtiment.

Si l'indemnité d'attente n'a pas encore été perçue pour le maximum de jours prévu, il y a lieu d'examiner, au début de chaque nouvelle période de chômage, si l'intéressé a rempli la condition relative aux 156 jours de travail au cours des 12 mois précédant immédiatement cette nouvelle période.

Les travailleurs qui ont bénéficié pour un ou plusieurs jours d'une indemnité au titre de *l'assurance chômage* n'ont de nouveau droit à l'*indemnité d'attente* qu'à condition :

a) d'être en règle en ce qui concerne le critère précité relatif aux 156 jours de travail, et

b) d'avoir, sur ces 156 jours, travaillé pendant 78 jours après le dernier jour qui leur a permis de bénéficier d'une indemnité au titre de l'assurance chômage (art. 27, point 2).

Les travailleurs ont droit à une indemnité au titre de l'assurance chômage si, dans la période de 12 mois précédant immédiatement celle du chômage, ils ont eu pendant 78 jours au moins une activité en tant que travailleur au sens de la loi ; en d'autres termes, s'ils ont été, au cours de cette période d'activité, assurés au titre de la loi (art. 35, point 1).

Dans ce cas, il n'est donc pas nécessaire qu'ils aient travaillé dans une branche d'activité déterminée ; les jours de travail dans n'importe quelle branche peuvent être pris en considération.

Les travailleurs ayant bénéficié concurremment, pour le nombre maximum de jours prévu (v. ci-dessous), des prestations au titre de l'assurance indemnité d'attente et chômage, n'ont de nouveau droit à l'indemnité au titre de *l'assurance chômage* qu'à condition :

a) de remplir la condition relative aux 78 jours de travail visée ci-dessus, et

b) d'avoir eu une activité en tant que travailleurs au sens de la loi pendant 39 jours au moins après le dernier jour ayant donné droit à l'indemnité précitée (art. 35, point 2).

Le nombre de 78 ou de 39 jours de travail requis suivant le cas, pour avoir droit à l'indemnité au titre de l'assurance chômage, peut être augmenté pour les travailleurs saisonniers par le conseil national de l'assurance sociale après accord du ministre, mais il ne peut dépasser 156 ou 78 jours (art. 35 a).

Si les critères prévus excluent tout droit à l'indemnité d'attente, il y

a lieu d'établir si l'intéressé a droit à l'indemnité d'attente, au titre de l'assurance chômage. Un travailleur qui ne peut faire valoir aucun droit, même sur cette dernière indemnité, n'a plus d'autre ressource que de se tourner vers l'assistance sociale qui relève entièrement des pouvoirs publics (v. section IV du présent chapitre).

17. L'indemnité est accordée par année de prestation, généralement pour 126 jours.

On entend par année de prestation, une période de 12 mois à compter du premier jour pour lequel il est versé une indemnité ; après l'expiration de cette période, une nouvelle année de prestation commence le premier jour pour lequel il est de nouveau versé une indemnité (art. 22).

Généralement, il est versé une indemnité au titre de l'*assurance indemnité d'attente* pour les 48 premiers jours de chômage (art. 30). Si le chômage persiste, il est accordé pour les 78 jours suivants une indemnité au titre de l'*assurance chômage*.

La période de versement de l'indemnité d'attente *peut* même être fixée à plus de 48 jours si, de l'avis du comité de l'association professionnelle et sous réserve de l'accord du ministre, cette prolongation est rendue possible par la situation financière de la caisse d'indemnité d'attente. Dans tel cas on augmente également le nombre maximum de jours prévu normalement (126) en y ajoutant un nombre de jours égal à celui pour lequel il a été perçu *effectivement* une indemnité d'attente après la période de 48 jours prévue légalement.

On trouvera ci-dessous quelques exemples qui permettront de mieux comprendre ce mécanisme.

a) Un travailleur en chômage a droit à l'indemnité d'attente. L'association professionnelle dont il relève a fixé à 48 (minimum légal) le nombre de jours d'indemnité d'attente. Après avoir épuisé ses droits à ce titre, l'intéressé n'a toujours pas retrouvé son emploi. Dans ce cas, il perçoit pendant 78 jours une indemnité au titre de l'assurance chômage. Pendant l'année de prestation, il percevra donc une indemnité pour un total de 126 jours.

b) Un travailleur perçoit une indemnité d'attente pendant 30 jours, puis il se remet au travail. Supposons qu'il retombe en chômage et que, ne remplissant pas la condition relative aux 156 jours de travail dans les 12 mois précédents, il n'ait plus droit à l'indemnité d'attente mais à une indemnité au titre de l'assurance chômage. S'il reste chômeur pendant 16 semaines consécutives au moins, il a droit à une indemnité de chômage pour 96 jours (126 — 30). Pendant l'année de prestation, il percevra donc une indemnité pour un total de 126 jours.

c) Le règlement d'une association professionnelle fixe à 60 le nombre de jours donnant droit à une indemnité d'attente. Cette association verse à un travailleur en chômage une indemnité d'attente pour 30 jours, période inférieure à celle prévue par la loi. Supposons qu'il retombe en chômage

et qu'il n'ait pas droit, lui non plus, à l'indemnité d'attente en raison des dispositions en la matière. Dans ce cas, le nombre de jours donnant droit à l'indemnité de chômage pendant l'année de prestation est également de 96 (126 — 30).

d) L'association professionnelle visée sous c) a versé à un autre travailleur en chômage une indemnité d'attente pour 54 jours, soit 6 jours de plus que le minimum légal de 48. Supposons que pour les raisons invoquées dans les deux cas précédents il n'ait plus droit à l'indemnité d'attente s'il retombait en chômage. Puisque le nombre total de jours donnant droit à une indemnité s'élève pour lui à 132 (126 + 6) pendant l'année de prestation en cours, il aurait encore droit à 78 jours d'indemnité au titre de l'assurance chômage.

e) Un travailleur n'a plus droit à l'indemnité d'attente, mais à une indemnité au titre de l'assurance chômage. Le nombre de jours donnant droit à une indemnité au cours de l'année de prestation est alors de 126, quel que soit le nombre de jours donnant droit à l'indemnité d'attente aux termes du règlement de l'association professionnelle.

A l'expiration d'une année de prestation, il n'est pas nécessaire, pour la détermination du nombre de jours donnant droit à prestation au cours de l'année de prestation suivante, de tenir compte des jours ayant donné droit à prestation au cours d'une année de prestation précédente.

18, L'indemnité d'attente et l'indemnité de chômage s'élèvent à :

- pour les hommes mariés, les femmes mariés soutiens de famille et les célibataires masculins ou féminins soutien de famille..... 80 %
- pour les célibataires qui ne sont pas soutiens de famille, âgés d'au moins 18 ans et n'habitant pas chez leurs parents..... 70 %
- pour les autres travailleurs..... 60 %

du salaire journalier, étant entendu que les associations professionnelles peuvent, après accord du ministre, augmenter ces pourcentages pour la seule *indemnité d'attente* (art. 29 et 38).

La loi entend par salaire journalier, le salaire moyen qu'un chômeur pourrait percevoir par jour s'il exerçait son métier habituel au lieu de bénéficiaire de l'indemnité. Le comité de la caisse générale de chômage, après accord du conseil national de l'assurance sociale, arrête des dispositions générales en la matière. Les comités des associations professionnelles sont habilités, après accord dudit Conseil, à établir des régimes particuliers de salaires journaliers. Ces régimes peuvent même s'écarter des dispositions générales (art. 9a). Le salaire journalier maximum, qui sert de base aux calculations des indemnités, est à présent fixé à fl. 19.

Tant que le chômeur reçoit une indemnité en vertu de la loi sur l'assurance-chômage, des allocations familiales lui sont versées en vertu de la loi sur l'assurance des allocations familiales.

19. Les prestations au titre de l'assurance indemnité d'attente et de l'assurance chômage sont servies par les associations professionnelles agréées

S'ils veulent bénéficier de ces prestations, les travailleurs qui croient y avoir droit sont tenus d'introduire une demande auprès de l'association professionnelle dont ils relèvent (art. 21). Pour connaître l'identité et le siège de cette association, il suffit aux travailleurs de consulter la carte que l'employeur est tenu de fixer à un endroit à uquel ils ont librement accès.

20. L'indemnité n'est pas versée pour chaque jour de chômage involontaire.

En premier lieu, c'est une conséquence de la condition précitée que le travailleur doit avoir travaillé pendant un certain nombre de jours antérieurs au commencement du chômage.

En outre, le nombre de jours d'indemnité par année de prestation est limité.

Il y a aussi la possibilité d'imposer un nombre de jours d'attente avant que l'indemnité puisse lui être versée. La compétence d'imposer des jours d'attente et la détermination de leur nombre est attribuée aux associations professionnelles (art. 28). En fait il n'y a que quelques-unes qui s'en servent spécialement pour les chasseurs de baleines et pour quelques catégories de pêcheurs.

Pour les chasseurs de baleines et pour une partie des pêcheurs de harengs, les jours d'attente sont justifiés du fait qu'ils peuvent recevoir des rémunérations très considérables pendant la période de pêche. On a présumé que ces revenus sont aussi destinés à un certain nombre de jours de chômage. Il en suit que le nombre de jours d'attente varie et qu'il est assez considérable

Pour les autres groupes le nombre de jours d'attente est fixé à 4 ou 6.

A part ces cas dans lesquels une indemnité n'est pas versée, la loi connaît un nombre de cas d'exclusion du bénéfice de l'indemnité. Dans certains de ces cas l'exclusion peut être limitée en durée.

a) D'abord l'indemnité n'est pas versée au travailleur, qui contrevient aux règlements en vigueur pour lui ou qui commet des actes nuisant à l'organisation professionnelle ou qui peuvent lui nuire.

Ensuite il y a des motifs d'expulsion qui rapportent au fait que la loi sur l'assurance-chômage réserve une tâche au service de l'emploi. Il est évident qu'on prend des mesures pour retrouver aussi rapidement que possible un nouvel emploi pour le chômeur. Mais le chômeur lui-même doit coopérer dans ce sens et doit mettre tout en œuvre pour retrouver du travail dans les plus brefs délais. Pour cette raison, il n'est pas servi de prestation aux travailleurs qui :

b) pendant la période de chômage, omettent de se faire inscrire au service de l'emploi comme demandeurs d'emploi conformément aux règles prescrites ;

c) sans raisons valables, omettent de se rendre à une convocation du service de l'emploi ;

d) sans raisons valables, ne se soumettent pas à l'examen médical, à l'examen psychologique ou à l'examen psychotechnique jugé opportun pour eux ;

e) sans raisons valables, omettent de participer aux cours de formation professionnelle jugés opportuns pour eux ou, bien que participant à ces cours, ne font pas de leur mieux pour obtenir un bon résultat ;

f) sont à considérer comme étant ou restant en chômage du fait qu'ils ne cherchent pas avec assez d'énergie à trouver du travail ;

g) refusent d'accepter un emploi qui leur convient ;

h) par leur propre faute, directe ou indirecte, ne trouvent pas de travail ou perdent leur emploi.

Ne perçoivent pas davantage de prestation :

i) les travailleurs mis en chômage à la suite d'une grève ou d'un lock-out, sauf décision contraire du comité de l'association professionnelle approuvée par le comité de la caisse générale de chômage ;

j) les travailleurs inaptes ou presque inaptes au travail en raison de leur état physique ou mental ;

k) les travailleurs en vacances ;

l) les travailleurs domiciliés ou résidant hors du territoire des Pays-Bas ;

m) les travailleurs appelés sous les drapeaux ;

n) les travailleurs privés de leur liberté par décision judiciaire ;

Il n'est pas servi de prestation :

o) pour le ou les jours de congé normal des travailleurs ;

p) pour les jours de fête nationale et les jours de fête chrétienne ou liturgique reconnus généralement comme tels. Si un tel jour férié tombe au cours d'une période de chômage, il donne droit à prestation à condition de ne pas coïncider avec un jour de congé normal (art. 31 et 39).

21. Les dispositions relatives aux prestations arrêtées après accord du ministre, par les associations professionnelles et la caisse générale de chômage (art. 28 et 36) fournissent des précisions sur la réduction ou la retenue des prestations à opérer en raison des revenus perçus à titre de travail ou au lieu de revenus du travail par les chômeurs eux-mêmes au cours d'une période déterminée.

Il se pourrait, par exemple, que le dernier employeur d'un travailleur mis en chômage lui verse encore une allocation pendant quelque temps. Il se pourrait aussi qu'à la suite d'un accident un travailleur devienne non pas entièrement ou presque entièrement mais partiellement inapte au travail et qu'il perçoive à ce titre une rente en application du régime légal d'assurance contre les accidents. Dans ces cas, les chômeurs ont droit à une indemnité au titre de la loi sur l'assurance chômage, mais l'indemnité est réduite à concurrence du montant des prestations dont il a bénéficié à d'autres titres.

Souvent, certains travailleurs (nous songeons ici, par exemple, aux travailleurs irréguliers) sont, pour un jour, partiellement en chômage mais effectuent, malgré cela, certains travaux. Les gains ainsi réalisés sont déduits de leur indemnité au titre de la loi sur l'assurance chômage. Il est à noter qu'ils ne sont pas déduits entièrement, mais à concurrence de 80, 70 ou 60 %, suivant le pourcentage de prestation auquel il a droit, conformément à la distinction établie ci-dessus.

De nombreuses associations professionnelles ont pris des mesures pour éviter qu'un travailleur qui, au cours d'une semaine, a été mis en chômage pendant quelques jours mais a bénéficié d'un salaire extraordinairement élevé pour un ou plusieurs autres jours de la même semaine, ne perçoive un montant trop considérable au titre de l'indemnité de chômage à laquelle vient s'ajouter ledit salaire. Une des associations professionnelles a décidé par exemple que, dans ce cas, le total de la prestation et des gains, pour cette semaine, ne peut être supérieur à six fois le salaire journalier qui sert de base au calcul de la prestation. L'excédent est donc déduit de la prestation totale servie pour cette semaine. D'autres associations professionnelles ont prévu, pour un tel cas, un autre système de limitation.

22. Examinons brièvement la tâche des services de l'emploi lorsque ceux-ci sont appelés à apprécier les demandes de prestation et à prendre des décisions en la matière. Ces services ne peuvent se borner à inscrire comme demandeurs d'emploi les chômeurs qui se présentent à cet effet, et à leur offrir éventuellement un autre emploi qui leur convient. Lorsqu'un chômeur refuse un tel travail, il appartient au service de l'emploi de faire connaître à l'association professionnelle dont il relève, non seulement le refus mais aussi et, en même temps, la période pendant laquelle le chômeur en cause doit, à son avis, être exclu du bénéfice de la prestation. Pour le reste, le mécanisme est différent suivant qu'il s'agit de l'assurance indemnité d'attente ou de l'assurance-chômage. En effet, dans le premier cas, en raison du caractère de cette assurance, la décision relative au droit à prestation incombe à l'association professionnelle. Celle-ci peut accorder la prestation si elle juge, par exemple, que l'emploi offert ne convient pas au chômeur en cause. En revanche, l'avis du service de l'emploi est déterminant lorsqu'il s'agit de l'assurance-chômage. Si, même après consultation de l'association professionnelle le service de l'emploi maintient son avis et réaffirme que le chômeur en cause aurait dû accepter l'emploi qui lui était offert, il est interdit à cette association d'accorder la prestation (art. 31 et 39).

23. Enfin, disons encore un mot du droit de recours des employeurs et des travailleurs.

Les employeurs peuvent se pourvoir en recours contre la décision de l'association professionnelle relative à la cotisation qu'elle leur réclame. Souvent, un tel recours est fondé sur le fait que le ou les travailleurs, sur les gains desquels une cotisation est réclamée n'étaient pas salariés lorsqu'ils les ont perçus.

Les travailleurs peuvent se pourvoir en recours lorsqu'il s'agit de leur droit à prestation, même si l'avis du service de l'emploi est la cause déterminante du refus de la prestation.

Les Conseils d'appel (qui sont des tribunaux administratifs spécialisés ayant juridiction pour toutes assurances sociales) ont à connaître du recours en première instance. A cet effet, le pays est subdivisé en dix zones. Il a été institué un Conseil d'appel pour chacune d'elles.

Un recours contre les décisions des Conseils d'appel peut être introduit auprès du Conseil central d'appel (art. 43).

SECTION II ASSURANCE LIBRE

24. Ni la loi sur l'assurance chômage, ni quelque autre régime, ne créent la possibilité générale de souscrire librement une assurance contre les conséquences pécuniaires du chômage involontaire. Il existe toutefois, pour un certain nombre de branches d'activité, des réglementations qui, sans avoir tout à fait le caractère d'une assurance libre, n'en offrent pas moins avec celle-ci une analogie caractérisée. Ces réglementations découlent des dispositions des Conventions collectives régissant cette matière.

Nous songeons ici en premier lieu aux caisses instituées pour la couverture des risques dans l'industrie du bâtiment et dans le secteur des peintres en bâtiment. Les fonds détenus par ces caisses devant servir à couvrir les prestations dans certains cas d'interruption temporaire du travail, il en sera question au chapitre 3, section II, de la présente partie de cette étude.

Les travailleurs auxquels s'applique la Convention collective pour le secteur de la pêche chalutière d'IJmuiden, sont soumis à la réglementation des prestations établie par l'association « Sociaal Fonds voor de Trawlvisserij IJmuiden ». Cette association est dirigée par un comité paritaire composé de représentants d'associations patronales et de syndicats ouvriers.

Elle est chargée de servir une prestation aux travailleurs mis en chômage du fait que le chalutier sur lequel ils travaillaient comme membres d'équipage a été retiré de la navigation pour des raisons techniques ou économiques.

Les frais résultant de l'application de ce régime sont à la charge des membres de l'association, c'est-à-dire des employeurs auxquels s'applique la Convention collective précitée. Ces frais sont répartis entre les employeurs proportionnellement au salaire total qui sert de base au calcul de la cotisation à verser par chacun d'eux au titre de la loi sur l'assurance chômage.

Les chômeurs de cette catégorie ont droit à la prestation prévue si, au cours de l'année précédant la période de chômage, ils ont travaillé pendant 156 jours au moins sous le régime de la Convention collective précitée. Ladite prestation a un caractère complémentaire par rapport à l'indemnité au titre de l'assurance chômage. En effet, elle n'est servie qu'à l'expiration de la période maximum de 126 jours ayant donné droit à l'indemnité au titre de la loi sur l'assurance chômage. Les intéressés en bénéficient tant que l'année de prestation au titre de la loi sur l'assurance chômage n'est pas expirée, étant entendu que la période de prestations maximum ne peut dépasser 36 jours. Le montant de la prestation est égal à celui de l'indemnité au titre de la loi sur l'assurance chômage.

SECTION III
INDEMNISATIONS SPÉCIALES (SALAIRE GARANTI,
INDEMNITÉS COMPLÉMENTAIRES...) RÉSULTANT NOTAMMENT
DE CONVENTIONS COLLECTIVES

25. Pratiquement, le salaire garanti n'existe pas aux Pays-Bas pour les travailleurs licenciés.

En revanche, les travailleurs maintenus dans leur emploi ont droit à certaines garanties de salaire. Celles-ci sont indiquées au chapitre 3 de la présente partie de cette étude.

En outre, dans trois branches d'activité, des réglementations spéciales sont issues des délibérations entre organisations patronales et syndicats ouvriers. Elles donnent droit aux travailleurs à certaines prestations en cas de chômage. Dans deux de ces cas, ces prestations ne sont pas complémentaires, en ce sens qu'elles *précèdent* les indemnités au titre de la loi sur l'assurance chômage. Celle-ci n'est donc appliquée, dans ces cas, que si les chômeurs ont bénéficié de la prestation prévue pendant la période maximum indiquée dans la réglementation spéciale et s'ils restent en chômage à la fin de cette période. Dans le troisième cas, les employeurs prennent à leur charge, pour un certain nombre de jours, la part de loin la plus substantielle de l'indemnité d'attente servie au titre de la loi sur l'assurance chômage.

Enfin, dans certains cas particuliers, les employeurs complètent les indemnités servies à leur personnel au titre de la loi sur l'assurance chômage à concurrence, par exemple, du salaire qui a servi de base au calcul de ces indemnités. A cet égard, les réglementations des prestations établies par les associations professionnelles et par la caisse générale de chômage autorisent le comité de ces associations à ne pas tenir compte de ces indemnités complémentaires versées par les employeurs, en d'autres termes à ne pas les porter en minoration conformément aux règles normales en matière de déduction de revenus sur prestations légales.

26. La première branche d'activité à citer parmi celles qui connaissent une réglementation spéciale comme indiquée ci-dessus est celle de la navigation marchande.

A l'époque, on a créé dans le cadre de cette branche d'activité la « Fondation de la navigation marchande 1946 » qui, aux termes de ses statuts, vise à assurer, dans une large mesure, la sécurité de subsistance des marins de la flotte marchande néerlandaise. Son comité se compose, en nombre égal, de représentants des associations patronales et des syndicats ouvriers. L'adhésion des employeurs à cette Fondation est libre, mais presque tous les employeurs se sont affiliés.

Les prestations servies aux travailleurs en chômage par la Fondation sont généralement portées en compte à leur employeur. On a toutefois adopté un régime de quote-part spécial pour un certain nombre de petits patrons.

Le droit à cette prestation est reconnu en principe aux hommes de métier reconnus de la marine marchande. Sont considérés comme tels ceux qui ont travaillé auprès d'un ou de plusieurs employeurs affiliés à la Fondation pendant une période d'au moins trois ans précédant leur propre inscription à la Fondation.

Aux termes des dispositions relatives à cette prestation, les marins mis en chômage perçoivent généralement pendant trois semaines au maximum 100 % de leurs gages, et ensuite, pendant six mois au maximum, une indemnité variant de 70 à 90 %. Le 1^{er} juillet 1952, date d'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance chômage, ces dispositions ont subi certaines modifications. Depuis cette date, les travailleurs en chômage tombant sous le coup de cette loi perçoivent cette prestation pour une période de huit semaines au maximum et passent ensuite sous le régime des indemnités prévues par la loi précitée. La période de prestation fixée à l'origine ne s'applique plus qu'aux marins en chômage qui ne sont pas assurés au titre de cette loi, et en premier lieu à ceux dont le salaire dépasse le plafond de 6.900 florins par an (v. point 12, lettre e).

27. Les syndicats patronaux et ouvriers du secteur de la batellerie ont, eux aussi, adopté une réglementation spéciale en matière de prestations. Ils ont créé une association appelée « *Sosiaal Fonds voor de Binnenvaart* » (Fonds social de la batellerie) dont le comité paritaire est composé de représentants des employeurs et des travailleurs.

Les prestations servies à un travailleur en chômage à la charge dudit Fonds sont portées en compte à son patron.

L'affiliation des employeurs au fonds social étant libre, l'association professionnelle compétente a, en application de la loi sur l'assurance chômage réduit sensiblement la cotisation à verser par ses affiliés à la caisse d'indemnité d'attente (réduction compensée par une majoration de la cotisation des non-affiliés). Cette réduction, qui se justifie d'ailleurs par le fait que les dépenses de la caisse d'indemnité d'attente se trouvent réduites grâce à l'existence de la réglementation spéciale, peut avoir un effet stimulant sur les employeurs et les amener à s'affilier au fonds social.

La prestation est uniquement servie aux travailleurs en chômage qui, s'ils n'en bénéficiaient pas, auraient droit à l'indemnité d'attente au titre de la loi sur l'assurance chômage. Elle n'est donc pas accordée à ceux qui, si elle n'existait pas, percevraient l'indemnité au titre de l'assurance chômage. Le montant de la prestation est égal à celui de l'indemnité d'attente. Elle est servie pour les neuf premiers jours de la période de chômage. A l'expiration de cette période, les travailleurs restant en chômage doivent demander le bénéfice de l'indemnité légale.

28. Enfin, mentionnons encore l'association « *Sociall Fonds voor de Nederlandse Visserij* » (Fonds social de la pêche néerlandaise).

En ce qui concerne sa création et la composition de son comité, elle est assimilée à l'association créée dans le secteur de la batellerie.

Ici aussi, les prestations servies aux travailleurs par le fonds social sont portées en compte à leur employeur. Ici aussi, les patrons affiliés au fonds social versent une cotisation considérablement moins élevée à la caisse d'indemnité d'attente de l'association professionnelle de cette branche d'activité.

Mais les prestations prévues par le fonds social de la pêche néerlandaise sont différentes de celles qui sont servies dans la batellerie du fait qu'elles servent uniquement à réduire les charges de la caisse d'indemnité d'attente. Elles ne sont accordées qu'à ceux qui ont droit à une indemnité d'attente au titre de la loi sur l'assurance chômage et représentent 90% de cette indemnité pour les treize premiers jours de la période de chômage. La caisse d'indemnité d'attente ne prend donc pas plus de 10% de cette indemnité à sa charge, cette intervention étant, du point de vue de l'application de la loi sur l'assurance chômage, assimilée à une indemnité complète. Les travailleurs ne tirent donc aucun avantage de ce régime, sauf que celui-ci les fait bénéficier également d'une réduction de 50% de la cotisation au titre de l'indemnité d'attente.

SECTION IV ASSISTANCE (A DÉFAUT D'ASSURANCE)

§ 1. *Organisation de l'assistance*

29. En complément des mesures prises dans le cadre de l'assurance sociale, le gouvernement a institué un régime de prestations visant à assurer la sécurité de subsistance de certaines catégories de personnes auxquelles les mesures de l'assurance sociale ne s'appliquent pas encore ou ne s'appliquent plus et qui ne peuvent raisonnablement être mises à la charge de l'assistance publique du fait qu'elles sont généralement en mesure d'effectuer des travaux normaux.

Ce régime, connu actuellement sous le nom d'« assistance sociale », a été modifié à diverses reprises. En dernier lieu, il a été complètement remanié par décision du secrétaire d'état aux Affaires sociales en date du 12 avril 1955.

30. Ce régime est appliqué par les administrations municipales assistées d'un certain nombre d'autres organismes.

Le bureau compétent du service de l'emploi donne son avis à ces administrations sur toute demande de prestations introduite par les travailleurs en chômage de cette catégorie. L'administration municipale fait connaître chaque semaine au bureau du service de l'emploi le nom des chômeurs qu'elle a retenus pour l'attribution de la prestation et lui communique le nom de ceux qui n'en bénéficieront plus. Elle demande aussi à ce bureau de lui donner son avis sur les possibilités d'emploi de ces chômeurs dans la vie professionnelle ou sur la possibilité d'une formation, d'une réadaptation ou d'une rééducation professionnelle (art. 13, 14 et 14 A).

Un organisme consultatif a été créé dans le cadre de ce régime. Il s'agit de la « commission locale de contact » composée de trois membres représentant respectivement l'administration municipale, le ministère des Affaires sociales et de l'Hygiène publique, et le service de l'emploi. Diverses questions résultant de l'application de ce régime sont soumises à la commission qui est, plus spécialement, chargée d'apprécier les cas individuels donnant lieu, entre l'administration municipale d'une part et le représentant du ministère ou celui du service de l'emploi d'autre part, à des divergences de vues quant à la question de savoir s'il y a lieu de servir ou de retenir la prestation. A défaut d'accord au sein de la commission, le cas est soumis pour décision au ministre. Dans l'attente de cette décision, on se conforme au point de vue de l'administration municipale (art. 15).

Enfin, mentionnons encore l'existence d'un organisme local de révision et de contact, composé de trois membres représentant chacun un organisme officiel, en l'espèce l'administration municipale, le ministère et le service de l'emploi, et de trois représentants des centrales de travailleurs (confédérations de syndicats). Cette commission a pour tâche de donner son avis à l'administration municipale sur des questions d'ordre général ; elle est chargée plus spécialement de l'examen des demandes introduites par les travailleurs en chômage de cette catégorie en vue de la révision des décisions de l'administration municipale. Ici aussi, à défaut d'accord au sein de la commission, le cas est soumis au ministre et, dans l'attente de sa décision, on se conforme provisoirement au point de vue de l'administration municipale. Le ministre prend une décision après avoir consulté l'organisme central de révision ou de contact composé de représentants du ministère, des centrales ouvrières et de l'association des communes néerlandaises (art. 65 à 70 inclus).

31. Le bénéfice de l'« assistance sociale » est réservé aux travailleurs mis entièrement ou partiellement en chômage (art. 8) ; on entend par « travailleur », celui qui, pour assurer son indépendance dans la société, est obligé de tirer l'essentiel de ses ressources d'un travail salarié (art. 2).

Les travailleurs sont subdivisés en deux groupes à savoir le groupe A et le groupe B. La différence la plus marquante entre le premier et le second réside dans le fait que les travailleurs du groupe A ne sont pas assurés au titre de la loi sur l'assurance chômage parce que par exemple, ils font partie du personnel domestique de particuliers ou parce que leur salaire fixe est supérieur à 6.900 florins par an, alors que l'on considère comme appartenant au groupe B les travailleurs qui, tout en étant assurés au titre de la loi sur l'assurance chômage ne perçoivent néanmoins aucune indemnité au titre de cette loi parce que, par exemple (c'est le cas le plus fréquent), ils ont bénéficié d'une indemnité de chômage pour un nombre de jours correspondant au maximum légal. On verra ci-après qu'il est appliqué des dispositions différentes, suivant le groupe auquel elles se rapportent, en ce qui concerne le montant de l'indemnité et la durée de prestation.

Cernons d'un peu plus près les contours de ces deux groupes. On ne considère pas comme appartenant au groupe A :

a) les travailleurs qui, dans les douze mois précédant immédiatement la période de chômage, n'ont pas effectué des travaux salariés pendant au moins 78 jours, et

b) les travailleurs relevant d'un régime spécial d'indemnité d'attente comme celui qui a été établi, par exemple, pour le personnel des services publics et celui de l'enseignement libre.

En revanche, les travailleurs de certaines autres catégories sont rangés dans le groupe A, par exemple, ceux qui sont mis en chômage par suite du gel, de la neige, de la cure des eaux ou pour d'autres raisons analogues et qui ne bénéficient pas d'une indemnité au titre de la loi sur l'assurance chômage.

Font partie du groupe B, outre les travailleurs déjà indiqués ci-dessus, ceux qui ne perçoivent pas (ou plus) d'indemnité au titre des dispositions applicables au groupe A (la durée de prestations prévue pour ce groupe est en effet limitée) ou au titre d'un régime spécial d'indemnité d'attente.

Au groupe B viennent encore s'ajouter quelques autres catégories de chômeurs parmi lesquels figurent ceux qui perçoivent une indemnité au titre de l'assurance chômage dont le montant, y compris les allocations familiales, est inférieur au montant de la prestation « assistance sociale » prévue pour le groupe B. La prestation légale à laquelle ils ont droit est complétée à concurrence du montant de celle qui est servie aux travailleurs du groupe B (art. 18 et 19).

§ 2. *Modalités du financement.*

32. Le montant des prestations servies au titre de l'« assistance sociale » sont à la charge de l'Etat. Celui-ci prend également à sa charge 50 % d'une partie des frais accessoires (art. 75 et 76 vide n° 37). Les frais qui ne sont pas remboursés par l'Etat restent à la charge des communes.

§ 3. *Droit aux prestations : conditions requises.*

33. Il n'y a pas de droit subjectif légal aux prestations qui pourrait éventuellement être maintenu à l'intervention d'un tribunal indépendant. Il n'existe qu'une possibilité restreinte de révision administrative ; il en a été question ci-dessus.

La demande de prestation doit être adressée à l'administration communale qui, comme il a déjà été dit, recueille dans les plus brefs délais l'avis du service de l'emploi.

Les autres dispositions relatives à la prestation d'assistance sociale diffèrent partiellement suivant qu'elles s'appliquent au groupe A ou au groupe B.

34. *Groupe A.* — Lorsqu'un travailleur en chômage a retiré de son travail des revenus extraordinairement élevés, l'administration municipale a la faculté de lui imposer un délai d'attente, à condition qu'une telle mesure trouve sa justification dans la situation de l'intéressé. Cette mesure n'est

prise en aucun cas si les revenus perçus au cours du dernier trimestre n'ont pas été, en moyenne, supérieurs à 1 1/2 fois le salaire qui sert de base au calcul de la prestation (art. 20).

La possession de biens n'entraîne généralement pas l'imposition d'un délai d'attente (art. 21).

La durée de prestation est de 21 semaines ou de 126 jours, consécutifs ou non. Il n'est pas tenu compte ici de l'indemnité de chômage perçue par suite d'une interruption du travail due au gel, etc.

Les travailleurs en chômage qui, après avoir perçu la prestation d'assistance sociale pendant moins de 21 semaines, effectuent des travaux salariés pendant au moins 13 semaines consécutives, bénéficient de la prestation, s'ils sont remis en chômage, non pas pour la partie restante de la période de 21 semaines, mais pour une nouvelle période de même durée (art. 22).

Les travailleurs qui ont perçu la prestation pendant 21 semaines ou qui sont exclus de son bénéfice pour des raisons qui seront indiquées ci-après, peuvent (de nouveau) en bénéficier s'ils effectuent ensuite des travaux salariés pendant 78 jours dans le délai d'un semestre (art. 23).

La prestation est fixée à un pourcentage du salaire que le chômeur en cause pourrait percevoir dans le lieu de sa résidence à l'époque où il est en chômage s'il exerçait son métier habituel. Ce pourcentage s'élève à :

80 % pour les soutiens de famille,

70 % pour les personnes vivant seules ou en pension,

25 à 60 % suivant l'âge pour les autres travailleurs (art. 25).

Certains revenus perçus par les travailleurs au cours d'une période de prestation sont déduits entièrement ou en partie. Aux termes des principales dispositions en la matière figurant dans la réglementation les revenus personnels des travailleurs ainsi que les pensions d'invalidité et les rentes d'accident à long terme sont déduits à concurrence des 2/3, tandis que les autres revenus ne provenant pas du travail (aussi ceux provenant de sa demeure s'il en est le propriétaire) en général sont portés entièrement en déduction (art. 26).

La prestation ainsi que le total de la prestation et des revenus sont soumis à certains maxima (art. 27 et 28).

La prestation est majorée d'un certain montant versé au titre des allocations familiales. Celles-ci sont généralement servies pour chaque enfant qui donnait droit au chômeur en cause, lorsqu'il était salarié, à une allocation au titre de la loi sur les allocations familiales (art. 29 à 31 inclus).

35. *Groupe B.* — En ce qui concerne le délai d'attente à imposer en raison de revenus extraordinairement élevés provenant du travail, il est prévu pour ce groupe des dispositions semblables à celles qui sont appliquées au groupe A.

En vue de l'imposition d'un délai d'attente aux allocataires possédant des biens, il est laissé à l'administration municipale des possibilités plus larges que celles qui sont prévues pour le groupe A. Toutefois, certains biens sont couverts, pour une partie assez importante, par une franchise ; d'autres, par exemple le logement, le sont entièrement (art. 33).

En principe, la durée de prestation est illimitée pour le groupe B.

Les personnes qui, pour une des raisons indiquées ci-après, sont exclues du bénéfice de la prestation d'assistance sociale peuvent en bénéficier (de nouveau) si elles ont par la suite effectué des travaux salariés pendant 78 jours (art. 34).

La prestation prévue pour le groupe B ne représente pas un pourcentage du salaire, mais un montant fixe, variable suivant les cas. En sus de ce montant, les allocataires soutiens de famille perçoivent un supplément variable pour chaque membre de leur famille à partir du troisième, ainsi que le montant de leur loyer ou le montant des charges afférentes au logement dont ils sont propriétaires. Au cours de la saison d'hiver, il est en outre alloué un supplément pour l'achat de combustible aux allocataires soutiens de famille et à ceux qui vivent seuls ou en pension de famille (art. 36, 37 et 37 A).

Pour la déduction des revenus personnels du chômeur, on applique généralement des dispositions semblables à celles qui sont prévues en la matière pour le groupe A. Si l'allocataire est soutien de famille, il est tenu compte également des revenus de son épouse et des autres membres de sa famille. Les revenus du travail de ces personnes ainsi que les prestations de sécurité sociale dont elles bénéficient sont déduites à concurrence de 50%, une franchise de 10 florins par semaine étant prévue par membre de famille, l'épouse exceptée. Les autres revenus ne provenant pas du travail sont déduits entièrement (art. 38 à 44 inclus).

Ici aussi, il est prévu certains maxima pour le montant de la prestation ainsi que pour le total de la prestation et des revenus personnels de l'allocataire. Le montant maximum de la prestation est fixé à 95% du total du salaire et des allocations familiales (art. 45).

36. Outre les dispositions précitées, qui s'appliquent aux groupes A et B séparément, il est prévu d'autres mesures communes à l'un et à l'autre.

Comme dans le cadre de l'application de la loi sur l'assurance chômage, les sans-travail peuvent être exclus du bénéfice de la prestation d'assistance sociale pour divers motifs. Généralement, ces motifs sont semblables à ceux qui figurent dans ladite loi. Sont, en outre, exclus du bénéfice de cette prestation, les chômeurs qui, par leur propre faute, ne perçoivent pas d'indemnité au titre de la loi sur l'assurance chômage et ceux qui font partie d'une famille dont un ou plusieurs membres, adoptent certaines façons d'agir, refusent, par exemple, d'accepter un emploi qui leur convient. Enfin, l'exclusion du bénéfice de ce régime peut, ici aussi, être limitée à un délai déterminé.

Il est, en tout cas, mis fin au bénéfice de la prestation lorsque les allocataires atteignent l'âge de 65 ans (art. 54 à 58 inclus, et 61).

Si l'exclusion est imputable à l'allocataire ou à un des membres de sa famille, il peut lui être alloué un « secours provisoire ». Le montant de ce secours s'élève au maximum à 80% de la prestation prévue pour le groupe B, non compris le supplément familial, le loyer ni le supplément-combustible,

dont les montants sont retenus entièrement ; les revenus familiaux sont déduits normalement. Tous les cas de « secours provisoire » sont soumis à la commission locale de contact (art. 58 et 59).

37. En sus de la prestation normale, il peut être accordé aux travailleurs du groupe B, à titre d' « assistance sociale spéciale », soit une avance gratuite, soit une allocation à fonds perdu, soit une aide fondée sur une combinaison de ces deux formules. Le but de ce système est de permettre à l'allocataire d'acheter, par exemple, les vêtements et outils de travail dont il aura besoin s'il trouve du travail, ou les vêtements et autres biens de consommation durables ainsi que les fournitures prescrites par le médecin pour lui-même et les membres de sa famille (art. 62, 63 et 63 A). L'Etat intervient à concurrence de 50 % dans les frais afférents aux allocations à fonds perdu.

38. Notons enfin que, dans certains cas, le ministre peut, sur proposition de l'administration municipale et en raison de circonstances particulières, autoriser qu'il soit dérogé aux directives données au titre ou en application de cette réglementation.

CHAPITRE III CHOMAGE PARTIEL

SECTION I TRAVAIL A TEMPS RÉDUIT

§ 1. — *Définition légale ou conventionnelle* (*et condition de sa mise en œuvre*)

39. Un employeur, en butte aux difficultés d'un ralentissement de son exploitation, peut prendre la décision, non pas de licencier un certain nombre de travailleurs, mais de faire travailler un plus grand nombre d'entre eux pendant moins d'heures par semaine ou encore, par exemple, une semaine sur deux. Une telle mesure a été appliquée à diverses reprises, surtout l'année dernière, c'est-à-dire à une époque où l'emploi avait fléchi dans certaines branches d'activité.

La loi sur l'assurance chômage ne prévoit pas de mesures spéciales pour ces cas, et il n'existe donc pas de définition légale. L'article 21 précise toutefois qu'un travailleur, chômeur *complet ou partiel* involontaire, *que ce soit ou non à cause d'un licenciement*, a droit à l'indemnité prévue. Cela signifie que la loi autorise le versement de l'indemnité, même en cas de réduction de la durée normale du travail. Ces dispositions sont précisées dans les réglementations relatives à l'indemnité de chômage établies par les associations professionnelles et la caisse générale de chômage. Généralement, ces réglementations prévoient l'application de ces dispositions aux

travailleurs mis en chômage qui ont été occupés à temps réduit au cours d'une semaine civile.

Les chômeurs de cette catégorie ne perçoivent pratiquement jamais de prestation au titre de l'« assistance sociale », du fait que la période de travail à temps réduit n'est jamais suffisamment longue pour leur donner droit à l'indemnité au titre de l'assurance chômage pendant la durée maximum de prestation.

§ 2. — *Modalités du financement*

40. Les prestations de chômage servies aux travailleurs occupés à temps réduit sont considérées comme des indemnités normales au titre de la loi sur l'assurance chômage. Elles sont financées par la voie normale.

§ 3. — *Droit à prestations complémentaires du salaire*

41. On sait que les employeurs n'ont pas toute faculté de licencier un travailleur (aux termes de l'art. 6 du décret extraordinaire de 1945 sur les relations de travail¹, l'autorisation du service de l'emploi est généralement requise à cet effet, à moins que l'employeur et les travailleurs ne soient d'accord au sujet du licenciement); mais ils ne sont pas davantage autorisés à réduire, sans autres formalités, la durée normale du travail ni à diminuer le salaire en conséquence. L'article 8 du décret susmentionné précise en effet qu'il est interdit aux employeurs de fixer ou de maintenir à moins de 48 heures la durée du travail de leur personnel. Si cette disposition, qui comporte une garantie de salaire pour les travailleurs, a été établie après la guerre, c'est que la situation des Pays-Bas à l'époque imposait la nécessité impérieuse de maintenir la règle de la semaine de travail de 48 heures.

L'interdiction susmentionnée est assortie de dérogations générales et occasionnelles.

Les dérogations générales s'appliquent aux travailleurs dont le salaire hebdomadaire ou mensuel représente un montant fixe qui ne diminue pas en cas de réduction de la durée du travail, ainsi qu'à ceux dont la durée du travail était habituellement fixée à moins de 48 heures avant le 10 mai 1940 (par exemple les tailleurs de pierre, employés de bureau, femmes de charge), à condition que leur salaire ne devient pas inférieur au montant habituel à cause de la réduction de la durée du travail.

L'application occasionnelle de dérogations est possible du fait que l'interdiction peut être levée conditionnellement ou inconditionnellement par ou au nom du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique au bénéfice de certains travailleurs ou certaines catégories de travailleurs. Le ministre a attribué de façon générale aux chefs de district de l'inspection

1. Décret royal du 5 octobre 1945, *J.O.* du Royaume n° F 215; comme d'autres décrets royaux promulgués à l'époque, il a force de loi.

du travail la compétence de lever cette interdiction dans les cas qui nous occupent.

42. Les demandes d'exemption sont appréciées en fonction du principe fondamental qui subordonne l'autorisation de la réduction de la durée du travail à une ou plusieurs circonstances ne pouvant pas être considérées comme faisant partie des risques normaux d'exploitation.

Le refus de l'exemption équivaut, pour l'employeur en cause, à l'obligation de verser le salaire intégral. Aux termes de l'article 21 de la loi sur l'assurance chômage, les travailleurs intéressés n'ont pas droit à l'indemnité de chômage dans ce cas.

Si l'exemption est accordée, les travailleurs en cause n'ont droit à leur salaire que pour le nombre d'heures ouvrées. Pour les heures chômées, ils peuvent réclamer l'intervention de l'organisme chargé de l'application de la loi sur l'assurance-chômage.

Comme il a été dit ci-dessus, les associations professionnelles et la caisse générale de chômage ont réglé cette question dans leurs réglementations des prestations, où figurent notamment des précisions sur le droit à l'indemnité. Ces précisions se fondent, en ce qui concerne le travail à temps réduit, sur l'article 21 précité ainsi que sur les articles 28 et 36 de la loi. Aux termes de ceux-ci, les organismes d'exécution sont tenus de prévoir dans leurs règlements des dispositions relatives à la réduction ou la retenue de l'indemnité d'attente au cas où les intéressés ont travaillé au cours d'une semaine déterminée. Aux termes des règlements en vigueur, les travailleurs occupés à temps réduit perçoivent pour la semaine considérée une indemnité à concurrence d'une fraction de l'indemnité journalière normale multipliée par 6, cette fraction représentant, par rapport à l'indemnité normale, ce que le nombre d'heures non-ouvrées au cours de la semaine normale de travail représente par rapport au temps de travail hebdomadaire normal. Cela signifie, par exemple, qu'un travailleur dont les 48 heures de travail hebdomadaire normal ont été ramenées à 36 heures a droit à $12/48^e$ de l'indemnité journalière normale multipliée par 6.

Un travailleur occupé une semaine sur deux perçoit pour la semaine non ouvrée l'indemnité normale au titre de la loi sur l'assurance chômage.

SECTION II

INTERRUPTION TEMPORAIRE DU TRAVAIL (DANS LE CHEF DE L'ENTREPRISE)

§ 1. — *Définition*

43. Il convient d'établir ici une distinction fondée sur le type d'indemnité dont les travailleurs mis en chômage peuvent bénéficier suivant les cas, en raison d'une interruption temporaire du travail.

Si l'on prend en considération la loi sur l'assurance-chômage, on constate

de nouveau l'importance de l'article 21 et, plus spécialement, de la disposition aux termes de laquelle les travailleurs privés de leur emploi sans avoir été licenciés n'ont pas droit à l'indemnité si leur dernier employeur est tenu de verser le salaire intégral pendant la durée du chômage. Il reste donc à déterminer les cas dans lesquels les employeurs sont tenus de verser un salaire. Le Code civil nous aidera dans cette tâche. Aux termes de l'article 1638 *b* aucun salaire n'est dû pour la période pendant laquelle les travailleurs n'ont pas effectué le travail convenu. Mais l'article 1638 *d* prévoit une dérogation, car il précise que les ouvriers ne perdent pas leur droit au salaire s'ils se sont montrés disposés à effectuer le travail convenu, alors que l'employeur n'a pas profité de cette circonstance soit par sa propre faute, soit même à cause d'un empêchement fortuit qui lui est imputable. Nous examinerons la signification de cette disposition dans le paragraphe suivant.

44. Ici aussi, les travailleurs peuvent avoir droit à une prestation au titre de l'« assistance sociale », par exemple en cas de chômage dû au gel. En effet, ce régime s'applique également aux chômeurs partiels ; il prévoit un certain nombre de dispositions spéciales en faveur des travailleurs mis en chômage par suite du gel, de la neige, de la crue des eaux ou de circonstances analogues¹. Toutefois, ici aussi, l'administration municipale s'abstient de servir une telle prestation lorsque l'employeur verse un salaire.

45. Enfin, la prestation peut être mise à la charge d'une des caisses pour la couverture des risques instituées dans le secteur du bâtiment et des peintres et dont il a déjà été question à la section II du chapitre précédent.

La fondation « Caisse pour la couverture des risques de l'industrie du bâtiment », dont le comité paritaire est composé de représentants des associations patronales et des syndicats ouvriers de cette branche d'activité, a pour tâche de servir une prestation aux travailleurs du bâtiment mis en chômage par suite du gel ou de ses conséquences ou par la présence d'une couche de neige. Dans ce dernier cas, la prestation n'est toutefois servie que si le commettant a ordonné expressément l'arrêt des travaux en raison de la couche de neige.

La fondation « Caisse pour la couverture des risques du secteur des peintres en bâtiment », distincte de celle qui a été instituée par l'industrie du bâtiment mais similaire à celle-ci quant à la composition de son comité, a un objet quelque peu différent. Sa première tâche est de servir une indemnité en cas de chômage dû au gel ou à ses conséquences si elles ont une incidence directe sur l'exécution de travaux de peinture. Toutefois, la prestation est également servie au cours de la période du 1^{er} novembre au 12 février inclus, lorsque la durée du travail doit être réduite par suite de l'obscurité².

1. V. points 31 et 34.

2. La Convention collective pour l'industrie du bâtiment impose aux employeurs l'obligation de verser eux-mêmes, sans intervention de la caisse, un salaire pour les heures chômées en raison de l'obscurité.

§ 2. — *Notion de force majeure — théorie des risques*

L'article 1638 *d* du Code civil, cité dans le paragraphe précédent, peut, inversement, être interprété comme suit : l'employeur n'est pas tenu de verser un salaire lorsqu'il peut invoquer un cas de force majeure ; il est habilité à invoquer un tel cas si nul reproche ne peut lui être adressé et si la circonstance qui l'a empêché d'accepter le travail des ouvriers mis en chômage ne le concerne pas personnellement, c'est-à-dire ne fait pas partie de ses risques.

Pour mieux comprendre la signification de cet article qui n'est pas très clair lorsqu'on le considère isolément, il nous faut jeter un coup d'œil sur la jurisprudence civile. Généralement, celle-ci s'en tient à l'interprétation usuelle ; elle considère que tous les facteurs qui font partie des risques normaux d'exploitation de l'employeur concernent personnellement celui-ci. Toutefois, suivant les circonstances, la réponse est souvent différente lorsqu'on cherche à savoir ce qu'il faut entendre par la notion de « risques normaux d'exploitation ».

La juridiction considère par exemple que la maladie et le décès de l'employeur font généralement partie de ces risques. Par ailleurs, de nombreuses décisions judiciaires en excluent les conditions atmosphériques. Cependant, il est dit expressément qu'au cours de la saison d'hiver aux Pays-Bas, le gel est à considérer comme un risque normalement prévisible. Quoiqu'il en soit, on devra souvent en juger autrement en cas de gel prolongé.

Le ralentissement des affaires est considéré généralement comme un risque normal d'exploitation, mais il est prévu des dérogations à cette règle lorsqu'il est imputable à des circonstances particulières telles que la guerre et les interventions par voie d'autorité.

Si une grève empêche un employeur de donner du travail à un certain nombre d'ouvriers disposés à travailler, le risque (celui de la grève) n'est généralement pas à sa charge, à moins que ses propres agissements ne soient à l'origine de la grève ou qu'il n'ait omis d'accueillir les revendications des grévistes, alors que, raisonnablement, il aurait dû le faire.

La destruction de l'entreprise par l'incendie ou sa réquisition par voie d'autorité ne constituent pas davantage un risque normal incombant à l'employeur, de même que l'arrêt de l'entreprise par suite de faits de guerre, comme cela s'est vu très souvent au cours du dernier hiver de la guerre 1940-1945. Mais cette règle générale ne s'applique pas en cas de vente volontaire de l'entreprise ou de fermeture de celle-ci par voie d'autorité pour infraction à une prescription légale.

Dans la pratique, le champ d'application de l'article 1638 *d* du Code civil a été assez sensiblement restreint du fait qu'il peut être dérogé à cet article sous réserve de conditions déterminées et qu'un certain nombre de Conventions collectives et de réglementations des salaires établies par le Collège des conciliateurs d'Etat excluent entièrement ou en partie le versement obligatoire d'un salaire.

SECTION III EFFETS

§ 1. — *Effets sur le salaire et les annexes du salaire*

47. Nous avons déjà étudié dans les deux sections précédentes la question de l'obligation légale, pour les employeurs, de verser un salaire en cas de chômage partiel.

Notons toutefois que, dans de nombreux cas, une indemnité est versée aux travailleurs en chômage par leur employeur ou à charge de celui-ci, même lorsque la loi n'y oblige pas. Quelques branches d'activité ont même prévu certaines dispositions en la matière. Celles-ci figurent généralement dans une Convention collective ou dans une réglementation des salaires arrêtée par le Collège des conciliateurs d'Etat, ou se fondent sur celles-ci¹.

Dans ces cas, les dispositions ici visées tiennent compte de l'obligation légale lorsqu'elle doit être respectée.

48. Il a déjà été question ci-dessus de la caisse pour la couverture des risques de l'industrie du bâtiment. Aux termes des dispositions qu'elle est tenue d'appliquer, les employeurs ont l'obligation de verser pour chaque heure chômée un montant correspondant à 90% du salaire horaire des travailleurs mis en chômage pour une des causes indiquées dans ces dispositions, à condition que ces chômeurs puissent apporter la preuve qu'ils ont travaillé au cours de la dernière année pendant au moins 156 jours dans l'industrie du bâtiment. Ils peuvent bénéficier de cette prestation pendant une période illimitée.

Les employeurs sont autorisés à réclamer le remboursement de leurs prestations à la caisse de l'industrie du bâtiment. En revanche, ils ont à verser une cotisation à celle-ci, et ils s'acquittent de son montant en remettant à leur personnel, le jour de paie normale, un des timbres qu'ils ont achetés à cet effet à la caisse. A l'aide de ces timbres, les travailleurs peuvent prouver — comme il est dit ci-dessus — qu'ils ont été occupés au cours de la dernière année, pendant 156 jours dans l'industrie du bâtiment.

Les travailleurs qui n'ont pas droit à une prestation à charge de la caisse de l'industrie du bâtiment peuvent bénéficier d'une indemnité au titre de la loi sur l'assurance-chômage s'ils remplissent la condition minimum légale, c'est-à-dire s'ils ont travaillé pendant au moins 78 jours comme salariés au cours de l'année précédant la période de chômage. La loi sur l'assurance-

1. Un collège nommé par le gouvernement, auquel est confiée la tâche de diriger et de coordiner la politique des salaires. A cette fin toute convention collective doit être soumise à l'approbation du collège ; le pouvoir d'extension des stipulations d'une Convention collective à des tiers est confié au collège ; et le collège a compétence de fixer lui-même les réglementations obligatoires relatives aux salaires et autres conditions de travail.

2. V. point 45.

chômage a donc ici un caractère subsidiaire et n'est appliquée que lorsque les intéressés ne s'adressent pas à la caisse de leur industrie.

S'il ne peut être accordé d'indemnité au titre de la loi sur l'assurance-chômage, par exemple parce que l'intéressé en a déjà bénéficié pour le nombre maximum de jours pendant l'année de prestation en cours, celui-ci peut obtenir une allocation au titre de l'« assistance sociale ».

49. D'une façon générale, les dispositions prévues par la caisse pour la couverture des risques du secteur des peintres en bâtiment s'appliquent également à la caisse fonctionnant dans l'industrie du bâtiment.

En cas de chômage dû au gel, la prestation à la charge de la caisse des peintres en bâtiment représente également 90 % du salaire horaire. Toutefois, en cas de chômage-dû à l'obscurité, les employeurs sont tenus de verser le salaire intégral pour un maximum de 52 1/2 heures, à situer dans la période du 1^{er} novembre au 12 février inclus, ces heures étant réparties chaque année sur ladite période par un organisme professionnel.

50. Dans les deux grands ports d'Amsterdam et de Rotterdam ainsi que dans un certain nombre d'autres ports moins importants, il est appliqué un régime garantissant aux dockers, pour les heures « improductives », une partie déterminée de leur salaire.

Ces dispositions trouvent leur origine dans le caractère irrégulier du travail de la plupart des dockers. En effet, la possibilité de travailler est généralement fonction de l'heure — souvent incertaine — d'arrivée ou de départ d'un navire. Afin d'éviter, dans la mesure du possible, qu'il n'en résulte des heures « improductives » qui ne peuvent être ouvrées, les travailleurs sont généralement envoyés, à partir d'un bureau central, à un patron qui est en mesure de leur donner du travail. La plupart des dockers néerlandais sont même au service d'une organisation créée par les employeurs. Celle-ci les « prête » aux différents employeurs qui demandent de la main-d'œuvre. Les heures improductives restantes sont compensées conformément à une disposition aux termes de laquelle les travailleurs perçoivent pour chaque heure improductive une indemnité représentant, en règle générale, environ 80 % du salaire normal. Le gouvernement, considérant que la sécurité de subsistance dans les ports est un important facteur d'intérêt général, intervient dans les indemnités au titre des heures improductives en versant une subvention qui, dans la plupart des cas, est d'environ 50 % en moyenne.

51. Les employeurs de l'industrie diamantaire versent une autre indemnité. Dans cette branche d'activité, où le chômage sévit souvent assez sévèrement, et où la durée normale du travail est également soumise à de fréquentes réductions, l'association professionnelle compétente et la caisse générale de chômage peuvent donc se trouver devant de lourdes charges résultant de l'application de la loi sur l'assurance chômage. Tenant compte de cette situation, les employeurs se sont déclarés disposés à prendre à leur charge une partie du montant des prestations servies à leur personnel mis en chômage partiel. Cette part représente 25 % pour presque tous les em-

ployeurs. Un seul patron assume une part de 50% mais verse en revanche une cotisation légèrement inférieure au titre de l'indemnité d'attente.

Le seul avantage dont bénéficient les travailleurs dans le cadre de ce régime réside dans une réduction de 50% de la cotisation au titre de l'indemnité d'attente, qui est pour moitié à leur charge (la cotisation au titre de l'assurance chômage n'est pas réduite; nous avons vu plus haut qu'elle est la même pour les travailleurs de toutes les branches d'activité).

52. En raison de considérations semblables à celles qui sont développées dans l'industrie diamantaire, de nombreux employeurs de l'industrie de la briqueterie, des produits en béton et de quelques branches d'activités apparentées relevant toutes de la même association professionnelle interviennent depuis un certain nombre d'années dans les frais d'indemnité d'attente (mais non dans les frais afférents à l'indemnité au titre de l'assurance chômage). Ces branches d'activité subissent dans une large mesure les effets du chômage dû au gel et à d'autres facteurs saisonniers. Le versement de la quote-part, dont le montant a été fixé en dernier lieu à 50% de l'indemnité d'attente servie dans les périodes indiquées par le comité de l'association professionnelle, est imposé à la plupart des employeurs par une Convention collective. L'association professionnelle demande aux autres employeurs de déclarer qu'ils sont disposés à verser la quote-part. Ceux qui refusent de remettre une telle déclaration sont tenus de verser une cotisation plus élevée au titre de l'indemnité d'attente.

§ 2. — *Effets sur les congés*

53. De nombreuses Conventions collectives et réglementations des salaires établies par le Collège des conciliateurs d'Etat fixent un rapport entre le nombre de jours de congé reconnu aux travailleurs et la durée de la relation de travail dans l'année écoulée. Le cas du travailleur qui ne s'acquitte pas de sa tâche, bien que la relation de travail subsiste, n'est le plus souvent pas réglé. Les dispositions en la matière se rapportent généralement aux maladies de longue durée. Ainsi, il est parfois prévu que les travailleurs n'acquiescent plus aucun droit à congé s'ils ont été malades pendant plus de six mois.

CHAPITRE IV SITUATION DU CHOMEUR AU REGARD DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

54. Les travailleurs ont tout intérêt à pouvoir conserver autant que possible, au cours d'une période de chômage, leurs droits à une indemnité ou à une prestation au titre des diverses assurances sociales. S'ils deviennent malades ou inaptes au travail par exemple, et si, de ce fait, il est mis

fin au versement de l'indemnité normale de chômage, ils doivent pouvoir bénéficier d'une allocation à un autre titre. Par ailleurs, maintenant que le principe des allocations familiales est admis, on comprendrait difficilement que l'on ne tînt pas compte des charges de famille pour l'octroi des indemnités de chômage. En ce qui concerne l'accumulation progressive des droits à la pension de vieillesse, les travailleurs ayant atteint l'âge de la pension peuvent subir un préjudice assez grave au cas où leur pension se trouve réduite du fait qu'ils ont été en chômage au cours de leurs années « productives ».

55. Sur la base de ces considérations, on a, simultanément avec la promulgation de la loi sur l'assurance-chômage, déclaré applicables divers régimes d'assurance sociale pendant la période de versement des indemnités servies au titre de cette loi.

Dans sa version actuelle, l'article 3 de la loi sur l'assurance maladie (qui assure l'indemnité en espèces pour la perte de gain à cause de maladie) dispose que restent assurés au titre de cette loi non seulement les travailleurs bénéficiant de l'indemnité de chômage mais aussi ceux qui en auraient bénéficié s'ils n'étaient pas devenus inaptes à leur tâche par suite de maladie le premier jour où ils auraient dû percevoir l'indemnité de chômage. Les travailleurs qui ont perdu leur emploi restent également assurés au titre de la loi sur l'assurance maladie lorsque, étant en chômage et n'exerçant donc pas leur fonction, ils ne perçoivent néanmoins aucune indemnité de chômage du fait que, de l'avis de l'association professionnelle compétente, leur dernier employeur est tenu de leur verser un salaire intégral au cours de la période de chômage.

Les chômeurs ont donc, dans de nombreux cas, droit à une indemnité pour perte de gain à cause de maladie. Mais ils sont également assurés contre les conséquences de la maladie quant aux soins médicaux, etc., étant donné qu'ils bénéficient de l'assurance-soins médicaux (dont le mécanisme est défini dans l'ordonnance sur les caisses de maladie³ du fait qu'ils sont assurés au titre de la loi sur l'assurance maladie.

De même, la loi sur les allocations familiales définit les règles à observer pour faire bénéficier les chômeurs de l'assurance instituée par cette loi. L'article 8 précise que les travailleurs percevant une indemnité au titre de la loi sur l'assurance-chômage sont également assurés au titre de la loi sur les allocations familiales. Par conséquent, ils perçoivent au cours de la période de versement de l'indemnité de chômage les allocations familiales normales auxquelles ils ont droit lorsqu'ils sont au travail.

Il a également été établi une réglementation relative au paiement de la cotisation au titre des assurances sociales dont il a été question ci-dessus. A cet égard, l'organisme chargé de l'application de la loi sur l'assurance-chômage est considéré comme un employeur. Cela signifie que cet organisme est tenu de verser une cotisation égale en tous points à celle des autres employeurs. Cette cotisation est fixée en fonction du salaire servant de

1. Ordonnance du secrétaire-général du département des affaires sociales en fonction à l'époque ; elle est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 1941 et a maintenant force de loi.

base au calcul du montant de l'indemnité à verser au titre de la loi sur l'assurance-chômage.

Aux termes de l'article 193a de la loi sur l'assurance invalidité (en application de celle-ci, le montant des prestations d'invalidité est fonction du nombre de cotisations acquittées), l'organisme chargé de l'attribution de l'indemnité au titre de la loi sur l'assurance-chômage est tenu de verser la cotisation pour les semaines civiles entières pendant lesquelles les assurés percevoient l'indemnité au titre de cette loi.

Il n'y a pas de réglementation générale en ce qui concerne la pension de vieillesse. Cela tient à la situation existant dans ce domaine aux Pays-Bas. Outre la loi sur l'assurance générale vieillesse, qui garantit une pension de base à tous les résidents néerlandais, il existe en effet divers régimes particuliers en matière de pensions. Généralement, ils procèdent de l'initiative des employeurs et des travailleurs. Dans un certain nombre de branches d'activité il a été institué des caisses de pensions professionnelles dirigées par des représentants des employeurs et des travailleurs. En outre, de nombreuses caisses de pensions fonctionnent à l'intérieur d'entreprises individuelles ; d'autres entreprises ont souscrit une assurance vie au bénéfice de leur personnel. Il est à noter que le montant de la pension au titre de la loi sur l'assurance générale vieillesse, qui prévoit un système de quote-part pour le financement des frais, n'est pas conditionné par les interruptions d'activité dues à la mise en chômage des intéressés. La situation créée par les régimes particuliers en matière de pensions est différente. Certains d'entre eux autorisent l'accumulation ininterrompue des droits à pension pendant le chômage, mais la plupart ne l'autorisent pas. Signalons toutefois, à cet égard, que certaines associations professionnelles ont décidé de réserver une partie de l'indemnité au titre de l'assurance-chômage pour la couverture de la cotisation à verser à la caisse de pension professionnelle à laquelle les travailleurs étaient assurés quand ils étaient en activité de service. Mais une telle mesure n'a pas été prise dans tous les cas. Par ailleurs, les associations professionnelles n'ont pas encore prévu la moindre cotisation pour les caisses de pensions d'entreprises individuelles et les assurances-vie.

Enfin, il n'existe aucune disposition prévoyant le maintien du bénéfice de l'assurance accidents en cours de chômage. Cela tient au fait que, dans la pratique, le besoin ne s'en fait pas sentir puisque cette assurance ne donne droit à prestation que dans les cas où les assurés sont victimes d'un accident de travail.

56. Même les chômeurs qui ne perçoivent aucune indemnité de chômage, ont droit, dans un certain nombre de cas, au bénéfice des lois sur les assurances sociales, ou à des bénéfices similaires à celles qui sont servies au titre de ces lois.

L'article 47 de la réglementation relative à l'assistance sociale précise que l'administration municipale peut accorder un secours pécuniaire aux chômeurs en cas de maladie ou d'accident, et cela pour un maximum de 52 semaines, délai correspondant à celui de la durée des prestations prévue

par la loi sur l'assurance maladie. En cas de maladie de longue durée, ce délai peut être prolongé, comme il peut l'être d'ailleurs dans certains cas appelant l'application de la loi sur l'assurance-maladie. Une autre disposition importante figure dans le même article. Elle précise qu'une allocation peut être accordée pendant 52 semaines au maximum aux travailleurs qui, en dehors des cas précités, subissent un traitement médical destiné à améliorer leur aptitude au travail tout en les empêchant temporairement d'être réintégrés dans la vie professionnelle.

Aux termes de l'article 48 de la réglementation de l'assistance sociale, un secours peut être accordé, en cas de décès de l'allocataire ou de son épouse, pendant un délai maximum de 3 mois après la date du décès, comme si le défunt était encore en vie. Ici aussi, la prolongation possible du délai est prévue dans certains cas particuliers.

Enfin, les personnes bénéficiant d'un secours au titre de l'assistance sociale sont également assurées au titre de l'ordonnance sur les caisses de maladie. Une partie de la cotisation due à ce titre est acquittée par la commune.

Dans le cadre de l'étude relative à la réglementation de l'assistance sociale¹ nous avons déjà mentionné que le secours accordé au titre de ce régime est assorti d'allocations familiales.

57. Les chômeurs bénéficiant d'une prestation non pas au titre de la loi sur l'assurance chômage ou de l'assistance sociale, mais en application d'une réglementation particulière, restent dans de nombreux cas assurés au titre de diverses lois sur les assurances sociales ; sinon il ne leur est servi, éventuellement, qu'une prestation similaire. Nous ne pouvons entrer dans les détails sans déborder le cadre de notre étude.

Notons toutefois qu'en vertu de l'article 46 de la loi sur l'assurance maladie, les chômeurs qui ne perçoivent pas d'indemnité au titre de la loi sur l'assurance-chômage et perdent, de ce fait, le bénéfice de l'assurance maladie, ont droit, sous réserve de certaines conditions, à l'indemnité de maladie s'ils deviennent inaptes au travail peu de temps après le début de la période de chômage.

1. V. points 34 et 35.

DEUXIÈME PARTIE
LA RÉINTÉGRATION DU CHOMEUR
DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

CHAPITRE PREMIER
INTRODUCTION

SECTION I
CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

58. Dans le domaine du marché du travail, les bureaux du service de l'emploi ne se bornent pas à prêter leur concours aux chômeurs pour les aider à retrouver du travail dans les plus brefs délais.

Une des premières tâches de ces bureaux est également de servir les intérêts des employeurs et de la vie professionnelle en général.

En outre, ils ne se contentent pas d'intervenir en faveur des travailleurs mis en chômage. Ils s'occupent aussi des jeunes qui ont terminé le cycle de leur formation. Ceux-ci ont la faculté de s'inscrire comme demandeurs d'emploi à un de ces bureaux. Les travailleurs qui désirent changer d'emploi sans être chômeurs et sans s'attendre à être mis en chômage, peuvent également se faire enregistrer dans ces bureaux.

Les bureaux du service de l'emploi ne doivent pas rester dans l'expectative des demandes et des offres qui pourraient leur être adressées. Ils ont à intervenir activement en faveur des employeurs et des travailleurs, et à s'efforcer de prespecter eux-mêmes la main-d'œuvre ou les possibilités d'emploi appropriées.

La classification des métiers apparentés est un appoint précieux pour les bureaux du service de l'emploi dans l'accomplissement de leur tâche. Il s'agit d'un classement des métiers par groupes, dans lequel les métiers classés dans un même groupe postulent, pour l'essentiel, les mêmes qualifications professionnelles.

Grâce à cette classification du travail, les bureaux du service de l'emploi sont mieux qu'auparavant en mesure de trouver un nouvel emploi approprié pour les travailleurs occupés dans une profession plus ou moins saturée. Une telle classification présente un intérêt certain, surtout depuis que les Pays-Bas ont eu à résoudre, au cours de la récente période de haute conjoncture, les problèmes posés, suivant les cas, par les excédents ou par les déficits de main-d'œuvre. Dans ce domaine, d'autres mesures ont d'ailleurs été prises en vue de faciliter la « mobilité » de la main d'œuvre. Nous y reviendrons plus loin.

Notons plus spécialement que les bureaux du service de l'emploi ne

pas seulement du placement, aussi extensive que soit l'interprétation donnée à cette notion, mais qu'on leur a assigné encore d'autres tâches, surtout après la deuxième guerre mondiale. C'est ainsi qu'ils ont à s'occuper de la formation professionnelle de la main-d'œuvre, de la formation et du placement des travailleurs handicapés, de l'emploi complémentaire et de la migration. Toutes ces questions seront examinées plus loin dans la présente partie de cette étude.

En 1940, le terme de « bourse du travail » a été remplacé par celui de « service de l'emploi ». On comprendra facilement la raison de cette substitution qui, sans nul doute, a été déterminée par l'évolution que nous venons de retracer brièvement et à laquelle nous reviendrons en détail. Au terme de cette évolution, les activités de placement des bourses de travail s'étaient amplifiées jusqu'à devenir celles d'un « service de l'emploi » doté d'une direction plus centralisée et dont la signification économique le rôle social n'était pas moins important.

59. Il est une tâche que nous n'avons pas encore mentionnée, bien qu'elle fasse partie de celles qui ont été assignées aux bureaux du service de l'emploi à la suite de cette évolution. Elle consiste à guider les demandeurs d'emploi dans le choix de leur profession.

Il serait superflu de s'étendre longuement sur l'importance qui s'attache, sous divers rapports, à un tel travail d'orientation. Dans le cadre du sujet qui nous occupe, nous nous bornerons à dire que l'intérêt particulier des travailleurs commande de prévenir, dans la mesure du possible, le chômage futur (y compris le chômage structurel), l'intérêt général exigeant que les travailleurs soient intégrés dans la vie professionnelle, si possible au poste de travail qui leur convient le mieux, non seulement afin d'améliorer la qualité du travail et le rendement, mais aussi, par voie de conséquence, en vue d'élargir les débouchés de la vie professionnelle et les possibilités d'emploi en général.

L'orientation dans le choix d'une formation professionnelle, d'un cycle d'études ou d'une profession n'est pas seulement une activité utile ; dans une certaine mesure elle est nécessaire, maintenant que le nombre des professions, des fonctions et des cycles de formation qui y conduisent à augmenté considérablement et que les conditions imposées sont très différenciées. A cela s'ajoute qu'on ne peut généralement s'attendre à ce que les intéressés soient suffisamment au fait de la situation présente et de l'évolution probable du marché du travail.

Avant la deuxième guerre mondiale, seuls quelques groupements de caractère privé et un certain nombre de communes s'occupaient d'orientation professionnelle. Cette situation s'est modifiée en principe au cours de l'occupation, après la promulgation de l'ordonnance du secrétaire général du département des Affaires sociales en date du 24 septembre 1940 (*Recueil des ordonnances pour les territoires occupés néerlandais*, n° 166, 1940) qui donnait aux activités de placement le caractère d'un service d'Etat, tandis que l'article 5 de cette ordonnance prévoyait la création obligatoire, auprès

de chaque bureau régional du service de l'emploi, d'une section d'orientation professionnelle. Cette ordonnance, y compris l'article 5, a été maintenue provisoirement après l'occupation et a obtenu force de loi¹.

Ces sections ont été créées le 1^{er} janvier 1948. Depuis cette date, les bureaux du service de l'emploi ont mis au point un système d'information bien organisé leur permettant de faire connaître aux intéressés les études théoriques et professionnelles qu'ils pourraient entreprendre (informations sur les métiers) et de servir de guide dans le choix d'une profession. Ces sections prêtent leur concours non seulement aux adolescents, mais aussi — comme on le verra plus loin — aux adultes.

La liberté des intéressés est entièrement respectée. Cela signifie qu'ils ont toute faculté de demander des conseils, de les suivre ou de les ignorer.

Les rapports entre ce système d'information de caractère officiel et celui qui fonctionne dans les bureaux de placement privés et municipaux existant encore à l'heure actuelle ne sont pas réglés définitivement. L'opinion que le soin de guider les intéressés dans le choix d'une profession incombe en premier lieu aux institutions privées, et que les pouvoirs publics ne doivent intervenir qu'à titre subsidiaire est assez répandue. On estime aussi que les bureaux privés qui récemment encore ne recevaient qu'une modeste subvention de l'Etat, doivent être suffisamment subventionnés par les pouvoirs publics pour être en mesure de s'acquitter au mieux de leur tâche. Tenant compte de cette opinion, le gouvernement a institué une commission chargée de l'informer sur l'organisation de l'orientation professionnelle. Bien que le rapport de ladite commission date de 1957, le gouvernement n'a pas encore soumis de propositions définitive aux Etats-généraux. Pour l'année 1959 les subventions aux bureaux privés ont été provisoirement augmentées de façon considérable et le gouvernement a l'intention d'instituer un Conseil pour l'orientation professionnelle et une inspection pour l'orientation professionnelle.

60. On aura une idée de l'ampleur et de l'importance des activités de placement des bureaux du service de l'emploi, après avoir pris connaissance des chiffres (arrondis) qui, dans le tableau ci-dessous, indiquent le nombre de personnes inscrites comme demandeurs d'emploi, le nombre de demandes de main-d'œuvre introduites par les employeurs et le nombre de placements de demandeurs d'emploi². Ces chiffres, comme ceux qui figurent dans l'introduction générale, ne se rapportent qu'aux années 1950 à 1958 inclus et concernent uniquement les demandeurs d'emploi masculins. En outre, seules les nouvelles offres et demandes de main-d'œuvre sont indiquées pour chaque année, et non les soldes d'une période précédente.

1. Le 20 janvier 1959 le gouvernement a introduit au parlement un projet de loi à la fin de faire disparaître cette ordonnance et d'insérer ses dispositions, pour autant qu'elles sont encore d'intérêt actuel, dans la loi de 1930 sur le placement de la main-d'œuvre; ce projet n'est pas encore devenu loi.

2. Tableau emprunté au rapport annuel 1957 du ministère des Affaires sociales et de la Santé publique, p. 54.

Année	Offres de main-d'œuvre introduites par des demandeurs d'emploi	Demandes de main-d'œuvre introduites par des employeurs	Placement de demandeurs d'emploi
1950	634.600	483.400	364.400
1951	667.800	415.800	356.500
1952	750.000	411.600	363.300
1953	694.000	519.900	427.200
1954	564.800	451.400	337.300
1955	449.600	384.800	270.800
1956	399.400	330.900	226.900
1957	485.100	298.300	222.400
1958	528.100	307.400	207.400

Lors de l'examen des autres activités de placement, nous citerons encore quelques chiffres relatifs à chacune de ces activités.

SECTION II APERÇU HISTORIQUE

61. Au début, le placement était assuré aux Pays-Bas par des organismes privés à but lucratif, avec tous les abus qui se rattachent à un tel système.

Ces abus ont donné naissance à un certain nombre de groupements et de fondations dont l'objectif était empreint d'idéalisme. Citons en premier lieu l'initiative de la « Maatschappij voor den Werkenden Stand », qui, en 1886, a créé à Amsterdam la première bourse du travail. Celle-ci fut subventionnée à partir de 1900 par l'administration municipale d'Amsterdam. Cette initiative n'est pas restée isolée, car d'autres organisations, parmi lesquelles des associations de travailleurs et, dans une mesure plus restreinte, des groupements d'employeurs se sont intéressées aux activités de placement. Cela s'explique par la régression conjoncturelle des dernières années du XIX^e siècle, régression qui d'ailleurs emmenait aussi la prise d'autres mesures en faveur des chômeurs.

Les municipalités ont commencé leur action dans ce domaine au début de ce siècle. La première bourse du travail municipale a été fondée en 1902 à Schiedam, et d'autres municipalités ont suivi cet exemple peu après. En 1908, on vit la création de l'association des bourses du travail néerlandaises. Sous sa direction, des contacts furent établis, pour les besoins du placement intercommunal, entre les bourses du travail municipales et quelques bureaux de placement privés à assimiler aux premiers en ce qui concerne leur objectif et la méthode de travail adoptée.

62. Le système de placement par les organismes publics s'est développé dans les premières années de la guerre 1914-1918. Ce développement a été favorisé par l'extension du chômage, d'une part, et les déficits de main-d'œuvre dus à la mobilisation, d'autre part. L'institution de bourses du travail municipales et la création, dans de nombreuses localités d'offices

de correspondants ont été suivies d'une intervention de l'Etat qui cherchait à doter le système d'une organisation efficiente et d'une direction centrale. Jusqu'alors, les activités de placement avaient échappé à toute réglementation légale. Le plus souvent, les institutions municipales avaient été créées par décision du conseil municipal, tandis que leur fonctionnement avait été réglé par voie d'ordonnances municipales. La loi ne rendait pas obligatoire la création de ces institutions.

Avant 1914, l'Etat se bornait à accorder de modestes subventions. Mais très peu de temps après le début de la guerre, son intervention a pris un autre aspect. La bourse centrale du travail, créée en août 1914 par l'initiative privée, fut réorganisée dès le mois d'octobre de la même année et devint la bourse centrale d'Etat du travail, institution centralisée pour la mise en contact des offres et des demandes suivant un système de claraing. Elle fut, en outre, chargée d'unifier davantage les activités de placement.

Cette bourse centrale a été absorbée en 1916 par le service national de l'assurance-chômage et du placement créé à cette époque et chargé, entre autres, de préparer un système légal de placement. Sous le service national se rangeaient les diverses institutions municipales dont certaines fonctionnaient en tant que bourses régionales du travail pour les besoins du placement intercommunal.

63. Au cours des années postérieures à la première guerre mondiale, le besoin d'une réglementation légale des rapports entre les organismes locaux, les organismes régionaux et la direction centrale du service du placement s'est toujours fait sentir davantage. On se rendait compte, en outre, de l'opportunité d'un système légal dans le cadre duquel se trouveraient réglés les rapports financiers entre l'Etat et les municipalités. Jusqu'alors, il ne leur avait pas été donné d'assises stables.

Le 1^{er} mars 1929, le gouvernement déposa un projet de loi qui a acquis force de loi en 1930. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1932. Elle visait à consolider l'organisation développée progressivement par les municipalités. L'obligation d'instituer et de maintenir en fonction une bourse du travail fut imposée aux communes d'au moins 15.000 habitants. Des offices de placement furent créés dans les communes de moindre importance.

Pour les besoins de l'échange des demandes et des offres, le pays fut divisé en districts dotés chacun d'une bourse du travail de district, dont les activités étaient assumées par une des bourses locales du travail du district. Les bourses du travail de district recueillaient les demandes de main-d'œuvre introduites par les employeurs auprès des institutions locales du district et qui ne pouvaient être satisfaites sur place ; elles se tenaient au courant des offres de main-d'œuvre introduites par les travailleurs du district et s'efforçaient de réserver une suite favorable aux demandes introduites sur le territoire de son ressort. Chaque jour, elles transmettaient les demandes des employeurs qui ne pouvaient être satisfaites dans le district au service central de placement, en l'occurrence le service national de l'assurance-

chômage et du placement. Celui-ci, chaque jour également, communiquait les demandes reçues à toutes les bourses du travail de district qui se mettaient alors en rapport entre elles en vue du placement des intéressés.

La loi sur le placement ne comportait aucune disposition relative aux activités des organismes municipaux publics ni aux modalités de leur intervention. Les mesures nécessaires devaient être prises par voie d'ordonnance municipale, sous réserve évidemment, des principes généraux définis par la loi.

Le gouvernement avait proposé de demander aux employeurs et aux travailleurs d'aider les organismes publics dans leurs activités de placement. A cet effet, la loi précisait que le contrôle des bourses municipales du travail était confié à une commission composée d'un nombre égal d'employeurs et de travailleurs (art. 13, point 1). Toutefois, la tâche et la compétence de cette commission étaient à définir par voie d'ordonnance municipale (art. 13, point 2).

La loi n'obligeait personne à s'adresser aux organismes publics de placement. Suivant le gouvernement, leurs services devaient être accessibles à tous, et chacun devait, sans inconvénient, pouvoir faire appel à eux sans perdre pour autant la liberté de chercher — et de trouver — par d'autres moyens ou à l'intervention d'autres organismes, soit un emploi, soit de la main-d'œuvre.

64. La deuxième guerre mondiale a profondément modifié l'organisation du placement par les services publics. Déjà avant cette guerre, l'idée de laisser entièrement à l'Etat les activités de placement, avait trouvé des partisans toujours plus nombreux. Cette idée s'inscrivait évidemment dans la ligne des besoins présumés des autorités d'occupation allemandes qui croyaient que sa réalisation leur permettrait d'atteindre leurs objectifs de guerre. On ne sera donc pas étonné d'apprendre que, peu de mois après le début de l'occupation du territoire néerlandais, le secrétaire général du département des Affaires sociales fit paraître l'ordonnance du 24 septembre 1940 dont il a déjà été question dans la section précédente du présent chapitre et dont l'article 1 instituait le service national de l'emploi en tant qu'organisme public de placement. Ce service était une division du ministère des Affaires sociales ; son chef était un directeur général. Les droits et obligations du service national de l'assurance-chômage et du placement furent repris par ce nouvel organisme. Celui-ci fut en même temps chargé du service public de l'orientation professionnelle, ainsi que de la tâche d'aider ceux qui cherchaient à acquérir des connaissances professionnelles. Le service national de l'emploi se composait d'un bureau central, de 37 bureaux régionaux et de 144 bureaux auxiliaires. Au cours de la période de transition, les institutions municipales de placement ont continué à exercer leurs activités, mais elles étaient tenues de se conformer aux prescriptions du directeur général du service national de l'emploi. Cette situation a duré jusqu'au 1^{er} mai 1941, date à laquelle les bureaux régionaux avaient terminé leurs travaux d'organisation, ce qui leur avait permis de reprendre la tâche des institutions municipales.

Comme nous l'avons déjà indiqué dans la section précédente du présent chapitre, l'ordonnance du 24 septembre 1940 a été maintenue après l'occupation, et a obtenue force de loi. Les activités de placement relevaient définitivement de l'Etat.

65. Par suite de l'évolution ultérieure de la situation, la réorganisation de ce système contrôlé par l'Etat, s'est avérée toujours plus nécessaire. Cette nécessité est devenue évidente lorsqu'on s'est rendu compte qu'il fallait un système de placement encore plus efficace et que les organismes de placement avaient, au fil du temps, été appelés progressivement à s'acquitter d'autres tâches toujours plus nombreuses. Nous avons déjà parlé de cette évolution dans la section I. Nous attirons ici plus spécialement l'attention sur une de ces tâches qui consistait à s'occuper de l'emploi complémentaire, activité qui exigeait une centralisation plus poussée des diverses interventions.

La conjugaison de ces facteurs est à l'origine de la création, en date du 1^{er} juillet 1954, d'une direction de la main-d'œuvre (dont le chef est un directeur général) en tant que département du ministère des Affaires sociales et de la Santé publique. Cette direction se compose du service national de l'emploi et de la division principale de l'emploi complémentaire.

Nous analyserons les autres éléments organiques dans le chapitre suivant.

CHAPITRE II FORMES DU PLACEMENT

SECTION I

§ 1. — *Formes publiques*

66. Nous avons vu ci-dessus que le service national de l'emploi est actuellement le seul organisme public de placement.

Après la réorganisation du 1^{er} juillet 1954, ce service comptait 84 bureaux régionaux et 75 bureaux auxiliaires. Il existe en outre, dans chacune des 11 provinces, un service provincial de l'emploi, intégré également dans l'organisation générale du placement. Ces services provinciaux ont une fonction dirigeante et de contrôle. Ils sont de plus chargés, avec d'autres organismes, de travaux scientifiques relatifs à la politique à suivre en ce qui concerne le marché du travail et l'emploi, ainsi qu'au développement des connaissances professionnelles.

Dans un grand nombre de localités où n'existe ni bureau régional, ni bureau auxiliaire, les fonctionnaires de ces bureaux se tiennent à la disposition des intéressés certains jours d'audience.

Sur le plan organique, le service national de l'emploi a également juridiction sur les 33 ateliers régionaux d'état pour la formation professionnelle

d'adultes dont il sera question en détail au chapitre IV, section I, de la présente partie de cette étude.

Les tâches du service national de l'emploi et de ses diverses subdivisions ont déjà été indiquées. Elles seront exposées plus loin en détail, dans le cadre de la présente partie de cette étude.

§ 2. — *Formes privées*

67. Outre les formes publiques du placement, que l'article 2 de la loi de 1930 sur le placement définit ainsi : « système de placement dirigé et maintenu par les pouvoirs publics », ladite loi mentionne le placement privé qui, aux termes de l'article 34, englobe toutes les formes de placement autres que celles dont il est question à l'article 2.

Le placement privé, qui n'est donc pas assuré par les pouvoirs publics, peut, suivant la loi, se présenter sous deux formes différentes, suivant qu'il est exercé ou non dans un but lucratif.

En raison des nombreux abus auxquels avaient donné lieu dans le passé les activités de placement privé poursuivant un but lucratif, la loi de 1930 avait déjà institué le contrôle de celles-ci.

A l'époque, les placeurs travaillaient souvent dans des endroits peu choisis, par exemple dans des « bistrots », et appliquaient des tarifs exagérément élevés.

L'exposé des motifs du projet de loi attirait déjà l'attention sur le fait que ces abus faisaient courir un risque moral et pécuniaire aux personnes qui s'adressaient à de telles officines. Pour cette raison d'ailleurs, de nombreuses personnes avaient demandé avec insistance et à plusieurs reprises qu'il fût mis fin à ces abus.

L'article 43 de la loi dispose donc que l'autorisation du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique est requise pour les personnes exerçant des activités de placement de ce genre. Cette autorisation ne peut être accordée qu'aux personnes physiques qui s'occupaient avant le 1^{re} mars 1929 de travaux de placement ayant un but lucratif. Aux termes de cette loi, la première demande d'autorisation doit être introduite dans l'année prenant cours à la date d'entrée en vigueur de la loi, c'est-à-dire le 1^{er} janvier 1932. L'autorisation n'est pas transférable, et elle cesse d'être valable le jour du décès du détenteur de la licence (art. 49).

L'article 45, point 1, précise par ailleurs que l'autorisation est refusée dans certains cas, par exemple lorsque le demandeur se propose d'exercer ses activités de placement dans un local où l'on vend des boissons spiritueuses, ou lorsque ledit demandeur, son épouse ou un des occupants de l'immeuble qu'il a choisis pour y travailler comme placeur, exerce le métier de logeur, de vendeur de billets de loterie, de changeur ou de prêteur sur gages. La demande est également rejetée lorsqu'on peut supposer que l'autorisation peut faire courir un risque à ceux qui s'adresseraient au placeur ou qu'elle implique un danger pour la moralité publique ou l'intérêt général.

L'autorisation n'est toujours accordée que pour 5 ans. Le tarif à appliquer

figure dans l'arrêté portant autorisation (art. 47). L'article 50 précise que le ministre est habilité à modifier le tarif, soit sur demande du détenteur de la licence, soit d'office. L'autorisation peut être assortie de conditions (art. 48).

A l'heure actuelle, 11 licences de ce genre sont encore valables. La plupart d'entre elles autorisent le placement des musiciens ; les autres celui d'autres artistes et du personnel domestique. En 1958, les détenteurs de ces licences ont placé 5.718 personnes.

68. Deux paragraphes du chapitre III de la loi originale ont été consacrés au placement privé sans but lucratif.

Signalons toutefois que l'intervention des autorités d'occupation allemandes a énérvé les dispositions figurant dans ces paragraphes.

Par la suite, l'article 6, point 1, de l'ordonnance du 24 septembre 1940 du secrétaire-général du département des Affaires sociales a précisé que les activités de placement sans but lucratif étaient soumises à l'autorisation dudit secrétaire-général (laquelle doit évidemment être donnée maintenant par le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique). Cette disposition visait manifestement à limiter le développement ultérieur des activités de placement privé.

Les autorisations peuvent être assorties de conditions. Il n'existe pas d'autres dispositions en la matière.

Les activités de placement privé sans but lucratif ont, elles aussi, conservé une certaine ampleur après la deuxième guerre mondiale. Une trentaine d'institutions détiennent encore une licence. Parmi elles, on trouve, par exemple, des groupements dont l'objectif est le reclassement des anciens détenus et des alcooliques ; des groupements de ménagères s'occupant du placement de personnel domestique ; des associations ou des fondations pour le placement des marins et des artistes (parmi celles-ci figure la « Koopvaardijstichting 1946¹. Citons encore les associations et fondations dont l'objectif est de procurer du travail aux ingénieurs, aux anciens élèves de certaines écoles, aux étudiants qui travaillent pour payer leurs études, et aux personnes ayant autant besoin d'une aide matérielle que d'un secours moral.

L'association néerlandaise « Assistance sociale des handicapés A.V.O.² a également obtenu une licence.

En 1958, ces institutions avaient placé au total 9.329 personnes.

§ 3. — *Formes spécialisées*

69. Les bureaux du service de l'emploi se sont plus ou moins spécialisés dans le domaine du placement en instituant des sections s'occupant plus particulièrement de certaines branches d'activité ou catégories de travailleurs. Nous y reviendrons brièvement dans la section suivante.

Certaines institutions de placement privé se sont également spécialisées en la matière.

1. V. points 26.

2. Des détails sur cette association figurent au point 90.

Enfin, mentionnons encore à cet égard les activités des « réserves de dockers ». Nous avons déjà dit au chapitre III, section III, de la première partie de cette étude¹ que la plupart de ces activités se limitent actuellement au « prêt » d'ouvriers du port aux employeurs individuels par l'intermédiaire d'une association patronale ayant de tels ouvriers à son service. Avant l'adoption de ce système, la réserve de dockers constituait déjà, dans un certain nombre de ports, le service central qui mettait les dockers au service d'un employeur individuel.

Dès le début, ces réserves de dockers ont été soustraites à l'application de la loi de 1930 sur le placement. Le gouvernement estimait apparemment qu'elles n'exerçaient pas une véritable activité de *placement*. Au cours de la discussion du projet de loi aux Etats-généraux, il a fait valoir que, dans le cadre de ce système, les employeurs organisés se conformaient à une méthode constante pour placer dans leurs propres entreprises les ouvriers faisant partie des réserves de dockers. A son avis, cette activité n'était pas différente de celle d'un employeur individuel qui placerait des demandeurs d'emploi dans sa propre entreprise. Or, une telle activité ne relève pas de la loi.

On retrouve dans d'autres branches d'activité, quoique sous une forme un peu différente, la même coopération organisée entre employeurs en vue du placement des travailleurs. A titre d'exemple, citons le secteur de l'agriculture dans une région déterminée du pays où l'on applique un tel système pour permettre aux agriculteurs individuels de disposer, pendant les diverses saisons, du nombre requis d'ouvriers agricoles irréguliers.

SECTION II ORGANISATION DU PLACEMENT

§ 1. — *Organisation administrative*

70. Les éléments organiques essentiels du placement public ont été examinés ci-dessus.

Dans le cadre de l'organisation interne des bureaux du service de l'emploi, la division la plus importante est celle du placement de la main-d'œuvre (*Arbeidsvoorziening*) ; les employeurs n'ont guère de contacts qu'avec elle. Pour les travailleurs, la division Orientation professionnelle (*Beroepskeuzevoorziening*) a également son importance.

Les activités de placement sont réparties entre différentes sections.

Les bureaux importants du service de l'emploi ont, par exemple, une section « Personnel supérieur » s'occupant du placement, aux postes de direction, des demandeurs d'emploi masculins.

Le placement de la main-d'œuvre masculine non qualifiée est assuré par une section « Personnel subalterne ».

1. V. points 50.

Pour le placement du personnel intermédiaire, il existe des sections professionnelles pour diverses branches d'activité ou catégories de professions, par exemple pour la métallurgie, le bâtiment, l'agriculture, les employés de commerce et de bureau.

La section « Placement des jeunes travailleurs » s'occupe des demandeurs d'emploi masculins n'ayant pas dépassé l'âge de 18 ans.

Il existe aussi une section « Placement de la main-d'œuvre féminine ».

Mentionnons enfin la section « Placement spécialisé » réservée plus spécialement aux travailleurs handicapés.

§ 2. — *Organes auxiliaires*

71. Les ateliers régionaux de formation professionnelle méritent d'être cités au premier rang des organes auxiliaires des bureaux du service de l'emploi. Nous renvoyons, pour ce qui les concerne, au chapitre IV, section I, de la présente partie de cette étude.

Notons aussi que les groupements organisés de la vie professionnelle participent aux travaux des bureaux du service de l'emploi par l'intermédiaire de commissions consultatives composées de représentants des associations d'employeurs et des syndicats de travailleurs. Ces représentants sont nommés par le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique sur proposition de leur organisation respective.

Les directeurs des bureaux régionaux du service de l'emploi et les chefs des bureaux auxiliaires sont aidés dans leur tâche par une telle commission consultative. Celle-ci leur donne des conseils au sujet de toutes les questions relevant de la sphère d'activité de leur bureau. En principe, ils sont tenus de se conformer à toute prise de position unanime de la commission. Mais ils peuvent se pourvoir en appel auprès du directeur-général du service national.

Après des bureaux régionaux du service de l'emploi fonctionnent diverses sous-commissions consultatives pour les matières respectivement du placement dans certaines branches d'activités ou des questions relatives aux formes spécialisées du placement, de la formation de la main-d'œuvre, ou de l'orientation professionnelle.

Des commissions consultatives sont également rattachées aux ateliers régionaux pour la formation professionnelle.

En vue de la solution des questions relatives à la main-d'œuvre, le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique recueille l'avis de la commission consultative centrale de la main-d'œuvre. Celle-ci est composée d'experts et de représentants des organisations d'employeurs et des syndicats de travailleurs. Ses membres sont nommés par le ministre.

Des comités spéciaux pour le service national de l'emploi et pour l'emploi complémentaire ainsi que des sous-comités sont rattachés à cette commission centrale.

CHAPITRE III

RÉGLEMENTATION DU PLACEMENT

SECTION I

DÉFINITION DU CHOMEUR AUX FINS DU PLACEMENT

72. Aux termes de l'article 1 de la loi de 1930 sur le placement de la main-d'œuvre, les activités de placement consistent à aider constamment les employeurs et les demandeurs d'emploi dans la recherche de main-d'œuvre, pour les uns, et d'un emploi pour les autres. Dans cette définition, il est question de demandeurs d'emploi et non de chômeurs. Aussi, les services de placement sont-ils généralement à la disposition non seulement de tous les employeurs, mais aussi de tous les demandeurs d'emploi, chômeurs ou non (art. 4, point 1).

L'article 4, point 2, précise que les convictions religieuses, politiques ou sociales de ceux qui demandent l'intervention d'un organisme de placement public, de même que leur affiliation ou leur non-affiliation à une association (par exemple un syndicat) ne peuvent être à l'origine d'une priorité de placement, à moins que le demandeur d'une telle intervention ne formule certains desideratas à cet égard.

Lorsqu'un bureau du service de l'emploi sait qu'une grève ou un lock-out est en cours, il lui est interdit, d'après l'article 6 de la loi, d'intervenir en vue du placement de demandeurs d'emploi dans l'exploitation ou l'entreprise (en question) pour l'une ou l'autre de ces deux causes. De même il lui est interdit pendant la durée du conflit de placer ailleurs les grévistes ou les travailleurs tombant sous le lock-out.

L'article 7 oblige le service de l'emploi à faire connaître aux demandeurs d'emploi les conditions de travail locales appliquées habituellement dans leur métier, au cas où les conditions de travail offertes sont différentes. En liaison avec cette disposition, ledit article précise que le service de l'emploi ne peut intervenir en faveur des travailleurs liés par une Convention collective en vue de les placer dans l'entreprise d'un des employeurs liés par la même convention, au cas où cette intervention aurait pour résultat la conclusion d'un contrat de travail sur la base de conditions moins avantageuses que celles qui sont prévues par la Convention collective.

SECTION II

PROCÉDURE DU PLACEMENT

§ 1. — *Inscription sur des listes de placement*

73. Les chômeurs désirant bénéficier d'une indemnité au titre de la loi sur l'assurance chômage ou d'un secours au titre de l'assistance sociale sont

tenus, comme nous l'avons vu dans la première partie de cette étude, de se faire inscrire le plus rapidement possible comme demandeurs d'emploi à un bureau du service de l'emploi, et de faire prolonger le délai de validité de leur inscription aux dates fixées à cet effet par ce bureau.

Après l'inscription, le bureau du service de l'emploi cherche à établir, à la faveur d'un entretien avec l'intéressé, si — et, dans l'affirmative — comment il peut être remis au travail dans le plus bref délai. Pour arriver à ce résultat, le service de l'emploi doit évidemment connaître la nature de ses activités antérieures, l'identité de ses anciens patrons, sa qualification professionnelle, etc. De plus, il doit établir si le demandeur d'emploi a déjà été mis en chômage précédemment, et dans l'affirmative, pendant combien de temps et pour quel motif.

Des informations sur son travail et des renseignements personnels sont demandés à ses anciens employeurs.

Dans certains cas, le degré d'aptitude au travail est déterminé sur la base des résultats d'un examen médical ou de l'avis d'un conseiller en matière d'orientation professionnelle.

Si la conclusion s'impose qu'il ne peut provisoirement être affecté à un autre emploi, on examine la possibilité de le faire bénéficier d'une formation, d'une réadaptation ou d'une rééducation professionnelle, à moins qu'il ne soit affecté à un des travaux relevant de l'emploi complémentaire créés pour les personnes de cette catégorie.

§ 2. — *Demande de main-d'œuvre par l'employeur*

74. Lorsqu'un employeur introduit une demande de personnel auprès d'un bureau du service de l'emploi, celui-ci se trouve souvent dans l'obligation de réclamer des informations complémentaires afin de connaître avec le plus de précision possible les critères imposés à la main-d'œuvre demandée, les conditions de travail, etc. En raison de cette nécessité, il est très important, et on cherche à obtenir que le fonctionnaire du bureau du service de l'emploi chargé de demander ces informations soit suffisamment compétent en la matière et qu'il connaisse plus spécialement la situation dans le secteur de la vie professionnelle auquel appartient l'employeur intéressé. Le résultat de ces informations et, par conséquent, la possibilité de réserver une suite favorable à la demande de l'employeur, sont fonction de la compétence de ce fonctionnaire.

A cet égard, il est à noter que les bureaux du service de l'emploi maintiennent des rapports étroits et constants avec les employeurs, et que les fonctionnaires de ces bureaux visitent régulièrement les entreprises et les exploitations. Ces derniers sont ainsi en mesure d'élargir leur compétence professionnelle et d'affecter chaque demandeur d'emploi au poste qui lui convient. Grâce à ces rapports et à ces visites, ils arrivent à mieux connaître la nature des différentes exploitations et les besoins de personnel, ce qui leur permet de prendre des initiatives personnelles en vue de l'affectation des travailleurs à un emploi approprié.

§ 3. — *Affectation des travailleurs* :
Critères (sélection professionnelle)
Possibilités de refus

75. Le service de l'emploi a pour objectif de mettre en contact la demande et l'offre sur le marché du travail en mettant en œuvre, à cet effet, les moyens les plus efficaces. Il faut donc que les employeurs qui ont besoin de personnel obtiennent donc la main-d'œuvre qui leur convient le mieux (et sont ainsi mis en confiance quant aux possibilités du service de l'emploi en tant qu'organisme de placement). Il faut aussi que les travailleurs obtiennent, eux aussi, l'emploi qui correspond le mieux à leur qualification professionnelle et, si possible, à leur situation personnelle. A cet égard, comme nous l'avons déjà fait observer¹, la classification du travail (job evaluation) est un appoint précieux.

La qualification professionnelle et l'aptitude au travail des demandeurs d'emploi sont retenues comme premiers critères pour le placement. Si plusieurs travailleurs remplissent les conditions imposées à cet égard et demeurent donc en compétition pour un seul poste vacant, on pourra, lors d'une sélection plus poussée, tenir compte de leur situation personnelle et d'autres facteurs.

Après la sélection, les possibilités de placement sont examinées avec les travailleurs retenus. Si ceux-ci sont disposés à accepter l'offre qui leur est faite, le service de l'emploi adresse une proposition écrite à l'employeur qui a introduit la demande. Dans la mesure du possible, l'occasion est fournie à celui-ci de procéder lui-même à une sélection. On lui propose à cet effet plus de candidats qu'il n'a demandé de travailleurs. Il a la faculté de rejeter les offres qui lui sont faites.

En vue d'augmenter les possibilités de placement, il est réservé une large publicité aux offres et aux demandes. Comme première mesure prévue à cet effet, les divers bureaux régionaux du service de l'emploi les communiquent chaque jour à tous les bureaux auxiliaires de la région. Si le placement ne se réalise pas par cette voie, le bureau régional se met en rapport avec les bureaux fonctionnant dans d'autres régions.

Pour certaines catégories de travailleurs, tels que les musiciens et les artistes, le personnel des hôtels, cafés et restaurants, de la navigation et de direction, il est appliqué un système de « clearing » à l'intervention des bureaux du service de l'emploi le plus indiqué à cet effet, par exemple en raison du lieu où ils sont établis. Dans ces cas, les activités de placement sont assurées par des spécialistes de la branche d'activité ou de la profession en cause.

Sans préjudice des mesures décrites ci-dessus, les bureaux régionaux et, au besoin, le bureau central du service national de l'emploi, sont mis à contribution en vue d'arriver à une mise en contact aussi complète que possible à l'intérieur du district ou du pays tout entier.

1. V. point 58.

Notons encore que toute discrimination fondée sur le sexe, l'appartenance ethnique ou la religion est exclue des activités de placement en général et de sélections en particulier.

76. En règle générale, la gratuité des services des organismes publics de placement est assurée à tous. Nous avons déjà indiqué dans la section précédente¹ les cas qui ne donnent lieu à aucune activité de placement.

Ni les employeurs, ni les travailleurs ne sont obligés directement par la loi d'avoir recours aux services des organismes publics de placement. La valeur de ceux-ci est fonction de la compétence de leurs fonctionnaires et de l'efficacité de leurs interventions. Toutefois, les dispositions de la loi sur l'assurance-chômage et la réglementation de l'assistance sociale imposent aux travailleurs l'obligation indirecte de s'adresser à ces organismes (v. aussi la section V du présent chapitre).

Même s'ils ont demandé l'intervention du service de l'emploi, les employeurs et les travailleurs n'en restent pas moins libres de ne pas accepter l'offre qui leur est faite.

Un refus ne reste sans conséquences pour les travailleurs que lorsqu'ils peuvent valablement faire état de circonstances qui le justifient. Une des justifications les plus valables pourrait être fondée sur le fait que le travail offert ne convient pas au demandeur d'emploi, par exemple parce qu'il ne serait pas possible de l'effectuer en observant les conditions de travail légales ou usuelles. En règle générale, les travailleurs devront toutefois accepter l'offre qui leur est faite, malgré leur liberté formelle de la refuser. S'ils la refusaient effectivement, ils ne percevraient aucune indemnité de chômage.

SECTION III

RÈGLES PARTICULIÈRES A CERTAINES CATÉGORIES DE TRAVAILLEURS

77. Lorsqu'il est question de règles particulières à certaines catégories de travailleurs, on songe en premier lieu aux travailleurs handicapés². Le terme « déficients », utilisé précédemment, ne l'est généralement plus aujourd'hui. Quoiqu'on pense d'ailleurs de la nouvelle application il est certain qu'elle a été choisie jusqu'à un certain point parce que les travailleurs de cette catégorie ont prouvé dans la pratique qu'ils n'étaient nullement des déficients lorsqu'ils étaient affectés au poste qui leur convenait dans le processus du travail. Par la suite, leur affectation à un tel poste a été toujours davantage facilitée du fait qu'ils ont pu bénéficier d'un traitement de

1. V. point 72.

2. Nous analysons plus loin, dans le cadre de l'étude des questions auxquelles se rapportent d'autres règles spéciales, n'ayant pas de rapport direct avec le placement, par exemple les dispositions relatives à l'admission de travailleurs étrangers sur le territoire néerlandais.

réadaptation fonctionnelle d'une formation professionnelle, d'une intervention des services de placement et d'une post-assistance. En outre, on s'est davantage rendu compte, surtout après la deuxième guerre mondiale, à une époque où se posait le problème des invalides de guerre, que l'on ne pouvait échapper à l'obligation morale de donner aux personnes de cette catégorie la possibilité de pourvoir autant que possible à leur entretien par le travail.

Le gouvernement était toutefois d'avis qu'un système fondé sur le principe de la liberté la plus complète était dépassé par les nécessités. Il estimait le moment venu de soustraire le placement au bon gré des employeurs, d'autant plus qu'en application de ce système les charges découlant du placement étaient réparties d'une façon inégale et grevaient plus lourdement le budget des employeurs animés d'esprit social. En outre, dans l'hypothèse du maintien d'un tel système, l'attitude des employeurs ne permettrait pas d'utiliser les possibilités de placement de premier ordre offertes par certaines entreprises. Enfin, le gouvernement craignait qu'en l'absence de toute obligation légale, de nombreux déficients affectés à un poste de travail avec l'accord, librement consenti de leurs employeurs, ne fussent les premières victimes du chômage en cas de baisse de la conjoncture.

78. Ces considérations sont à l'origine de la loi de 1947 sur le placement des travailleurs déficients.

Aux termes de l'article 1^{er}, cette loi entend par « travailleurs déficients », les personnes dont les possibilités de pourvoir à leur entretien par le travail sont considérablement limitées à cause de déficiences, maladies ou troubles mentaux ou physiques.

La disposition essentielle de la loi est définie à l'article 3. Celui-ci impose aux employeurs occupant plus de 20 travailleurs l'obligation d'engager un certain nombre de travailleurs déficients en cas de recrutement de personnel nouveau. Sur un effectif de 21 à 50 travailleurs, il faut au moins un déficient. Dans les entreprises où le personnel est plus nombreux, chaque groupe de 50 travailleurs doit compter au moins un travailleur de cette catégorie. En proposant cette mesure, le gouvernement considérait que la main-d'œuvre néerlandaise comptait 1 à 2% de travailleurs déficients.

La réglementation est assortie de dérogations générales et individuelles.

La question de savoir si un travailleur est à considérer comme un déficient et si son placement est possible doit être réglée de commun accord par l'employeur, l'intéressé lui-même et le directeur du bureau régional du service de l'emploi. A défaut d'un tel accord, chacun d'entre eux peut s'adresser à la commission consultative de ce bureau régional qui statue en la matière (art. 4).

En règle générale, les travailleurs déficients ont droit au salaire normal versé en application de la réglementation des salaires de l'entreprise pour les travaux comparables à ceux qu'ils effectuent. Il n'est de dérogation à cette règle qu'au cas où ce salaire ne peut être exigé en raison du rendement des travailleurs déficients. Dans ce cas, le salaire est fixé, soit sur demande

d'une des parties, soit d'office, par ou au nom du Collège des conciliateurs d'Etat (art. 6).

L'obligation créée par cette loi doit être respectée tant par les pouvoirs publics que par les entreprises privées. Le gouvernement a estimé, en effet, que les services et établissements publics étaient précisément ceux qui, souvent, offraient diverses possibilités de choix pour le placement des travailleurs déficients. A son avis, les difficultés particulières au placement de cette catégorie de travailleurs ne devaient être mises que partiellement à charge du secteur privé.

Il est évident que, dans la pratique, les dispositions légales ne sont pas appliquées automatiquement en cas de placement de travailleurs déficients. D'habitude, on tente d'abord de convaincre les employeurs de l'obligation morale qui leur incombe dans ce domaine.

On comprendra de même qu'il faut souvent beaucoup de force de persuasion pour convaincre un travailleur déficient d'accepter l'emploi qui lui est offert.

Notons qu'en 1957, malgré la récession et la situation peu favorable du marché de l'emploi qui en fut la conséquence, le nombre des travailleurs déficients de la réserve de main-d'œuvre enregistrée n'était proportionnellement pas supérieur à celui des travailleurs entièrement normaux. Cela prouve à suffisance qu'en général les déficients donnent satisfaction dans leur travail.

Malgré la légère diminution du total des travailleurs déficients placés la dernière année, les services de l'emploi en ont malgré tout enregistré près de 6.400 au cours de 1958.

Il sera question au prochain chapitre 3 de la réadaptation fonctionnelle des travailleurs déficients.

SECTION IV OBLIGATIONS DE L'EMPLOYEUR A L'ÉGARD DU BUREAU DE PLACEMENT

79. Il ressort de ce qui précède que les employeurs n'ont aucune obligation formelle à l'égard du bureau de placement. Même après avoir introduit une demande de main-d'œuvre, ils sont entièrement libres de recourir ou non à l'intervention ultérieure de celui-ci.

On pourrait considérer dans une certaine mesure que cette règle n'est pas valable dans les cas où s'applique la loi sur le placement des travailleurs déficients (v. section précédente). Rappelons cependant que les employeurs ne sont jamais tenus d'avoir recours au service de l'emploi, même s'il s'agit du placement de travailleurs déficients. Pour l'application de la loi précitée, un déficient engagé sur l'initiative personnelle d'un employeur est entièrement assimilé à un déficient placé par l'intermédiaire du service de l'emploi.

80. Notons en outre, que les employeurs n'ont pas le droit de recruter eux-mêmes du personnel dans les cas où ils doivent y être autorisés par le service de l'emploi. Une disposition ne la matière figure dans le décret extraordinaire de 1945 sur les relations de travail. L'article 7 de ce décret précise que le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique est habilité à rendre obligatoire l'autorisation du directeur du bureau régional du service de l'emploi pour la conclusion d'un contrat de travail avec les travailleurs ou catégories de travailleurs désignés par ledit ministre. Par la suite, un certain nombre d'arrêtés ministériels ont été pris en application de cet article. Deux d'entre eux sont encore en vigueur. Ils se rapportent respectivement au personnel féminin des tourbières et à la main-d'œuvre féminine de l'industrie cigarière. Le premier de ces deux arrêtés, tenant compte du rétrécissement progressif du champ d'activité des tourbières, vise à favoriser le passage de leur personnel à d'autres branches d'activité. L'objectif de l'arrêté relatif à l'industrie cigarière est d'aider celle-ci à conserver son personnel féminin.

SECTION V

SANCTION DES INFRACTIONS AUX DISPOSITIONS QUI RÉGISSENT LE PLACEMENT

81. Aux termes de la loi sur l'assurance-chômage et de la réglementation relative à l'assistance sociale, les travailleurs mis en chômage sont tenus indirectement de se faire inscrire dans les plus brefs délais auprès du service de l'emploi comme demandeurs d'emploi et de veiller à ce qu'ils restent inscrits comme tels pendant la période de chômage. L'indemnité prévue n'est pas versée aux chômeurs qui passent outre à cette obligation.

N'entrent pas davantage en considération pour le versement de cette indemnité, les travailleurs mis en chômage qui, comme nous l'avons déjà vu plus haut¹ :

a) omettent sans raisons valables de répondre à une convocation du service de l'emploi ;

b) omettent sans raisons valables de se soumettre à un examen d'aptitude au travail ;

c) omettent sans raisons valables de participer à un cycle de formation professionnelle ou ne font pas de leur mieux pour obtenir un résultat satisfaisant ;

d) refusent d'accepter un travail qui convient à leurs aptitudes ou ne trouvent pas d'emploi pour d'autres raisons qui leur sont imputables.

Ces dispositions impliquent, pour les travailleurs, des obligations indirectes, notamment vis-à-vis du service de l'emploi. Elles résultent des dispositions précitées.

1. V. point 20.

Il ne peut être pris de sanctions à l'encontre des employeurs puisque, comme nous l'avons indiqué dans la section précédente, ils n'ont aucune obligation formelle à l'égard du bureau de placement.

CHAPITRE IV

AUTRES INSTITUTIONS AYANT POUR OBJET DE FACILITER LA RÉINTÉGRATION DANS LA VIE PROFESSIONNELLE

SECTION I

RÉADAPTATION PROFESSIONNELLE

§ 1. — *Du chômeur ordinaire*

82. Il convient ici d'établir une distinction entre :

- a) *la formation professionnelle* des personnes qui n'en ont jamais bénéficié ;
- b) *la réadaptation professionnelle* visant à rendre leur qualification aux travailleurs qui, ayant appartenu à la catégorie de la main-d'œuvre qualifiée, ont perdu leur qualification du fait qu'ils sont devenus chômeurs ou ont exercé un autre métier ;
- c) *la rééducation professionnelle*, c'est-à-dire la formation destinée à apprendre un autre métier aux travailleurs qui avaient déjà bénéficié précédemment d'une formation professionnelle.

Nous verrons plus loin quel sens il faut attribuer à quelques autres termes, tels que cours de spécialisation et formation professionnelle accélérée.

Pour la facilité, les notions précitées seront désignées, dans la suite de cette étude, sous le terme général de « formation professionnelle ».

Quelle que soit son importance au point de vue de la prévention du chômage futur, la formation normale des adolescents appelés à être intégrés comme travailleurs dans la vie professionnelle ne sera pas prise en considération ici.

Il sera donc uniquement question de la formation professionnelle des adultes, c'est-à-dire des personnes âgées d'au moins 18 ans. Cette formation a un caractère complémentaire et est en corrélation très étroite avec le problème du chômage. En effet, la formation professionnelle, en tant qu'instrument de prévention et de lutte contre le chômage, a une importance certaine pour le travailleur individuel qui en bénéficie ; mais elle peut aussi, par sa contribution à la constitution d'une main-d'œuvre qualifiée suffisante, aider l'économie dans ses efforts en vue d'obtenir des commandes et, par voie de conséquence, contribuer à l'extension de l'emploi et à la réduction du chômage. L'expérience nous a appris en outre que le placement d'un seul travailleur qualifié permet à deux ou trois manœuvres en moyenne de trouver du travail.

83. Dès avant la deuxième guerre mondiale, diverses administrations municipales ont pris des mesures en vue de la formation professionnelle d'ouvriers. Elles ont créé à cet effet des ateliers ou organisé des cours professionnels. Les pouvoirs publics ont en outre encouragé la réadaptation professionnelle en attribuant des primes d'apprentissage.

La formation professionnelle a toujours davantage retenu l'attention, surtout depuis la libération.

Un décret du gouvernement néerlandais de Londres s'occupait déjà de cette question. Il s'agit du décret royal du 17 juillet 1944, *Journal officiel du Royaume*, n° E 51, portant réglementation du placement ainsi que de la formation, réadaptation et rééducation professionnelle. L'article 2 dudit arrêté, qui a toujours force de loi, définit les tâches du service national de l'emploi et considère que la formation, la réadaptation et la rééducation professionnelle constituent, dans leur ensemble, une de ces tâches. L'article 6 impose aux chômeurs enregistrés par un bureau du service de l'emploi l'obligation de donner suite aux instructions de celui-ci lorsqu'il les invite à suivre un cours de formation, de réadaptation ou de rééducation professionnelle, sous peine de perdre leurs droits à l'indemnité de chômage. L'article 8 du même arrêté confie au directeur-général du service national de l'emploi le soin de veiller à la création d'ateliers et à l'organisation de cours, les frais étant à la charge de l'Etat.

On comprend aisément que l'on ait confié cette tâche à l'organisme public de placement. Lorsqu'on est appelé à prendre des dispositions régissant la formation professionnelle et à définir la nature et la portée de celles-ci, on doit évidemment tenir compte avec minutie des besoins fluctuants de main-d'œuvre qualifiée sur le marché du travail. Si l'on n'accorde pas à ce facteur l'attention qu'il mérite, les artisans de la formation professionnelle deviennent en partie responsables de la constitution ou de la persistance d'excédents ou de déficits de main-d'œuvre, selon le cas. Or, le service national de l'emploi est le mieux placé pour suivre l'évolution du marché du travail, pour établir des prévisions en la matière et aligner sur celles-ci la politique de formation professionnelle.

Si les problèmes de la formation professionnelle ont davantage retenu l'attention après la deuxième guerre mondiale, c'est qu'ils ne peuvent être dissociés des événements survenus au cours de cette guerre. Mais cet accroissement d'intérêt est dû surtout à la situation particulière des Pays-Bas. En effet, en raison de l'importance de son expansion démographique et de sa pauvreté relative en matières premières, ce pays se trouve actuellement, davantage encore que par le passé, devant la nécessité de poursuivre son industrialisation et de développer ses exportations, tout en cherchant plus spécialement à produire des marchandises de toute première qualité. A cela s'ajoute que le retard, attribuable à la guerre, dans la construction de logements et d'autres bâtiments, entraîne l'obligation de construire sur une large échelle.

84. Les ateliers régionaux pour la formation professionnelle, des adultes du moins ceux qui existent actuellement, relèvent des bureaux régionaux de placement. Les personnes qui expriment le désir d'être admises aux cours donnés dans ces ateliers sont tenues de se soumettre à un examen sommaire d'aptitude. Les cours de formation se réclament des principes scientifiques modernes. Ils sont organisés non pas sur le modèle de la classe d'étude, mais sur celui de l'enseignement individuel. Chaque participant aux cours travaille à son propre ouvrage. Les intéressés peuvent être admis le jour de leur choix aux cours des ateliers d'Etat.

La formation donnée dans les ateliers régionaux est axée principalement sur les métiers exercés dans la métallurgie et le bâtiment ainsi que, dans une moindre mesure, sur d'autres métiers.

Après avoir terminé leur formation dans un tel atelier les participants au cours sont aidés par le service de l'emploi à trouver une place dans l'industrie et on leur remet une certaine quantité d'outils. S'ils ont travaillé après le cours pendant 6 mois au moins — en pratique 12 ou 18 mois — ils peuvent se présenter à un examen à l'atelier, qui leur vaut un certificat si le résultat a été satisfaisant.

80 à 85% des anciens participants aux cours sont affectés à un emploi fixe dans la profession pour laquelle ils ont été formés. Plus de 50.000 personnes ont ainsi trouvé du travail dans la vie industrielle.

Disons encore quelques mots des cours de spécialisation et de la formation professionnelle accélérée donnés dans les ateliers d'Etat.

Les cours de spécialisation sont nés de la coopération entre le service de l'emploi et la vie professionnelle. Un certain nombre d'entre eux ont été organisés pour la main-d'œuvre appelée à répondre à des critères professionnels particuliers. La formation est adaptée aux besoins et aux desideratas des entreprises qui demandent de la main-d'œuvre ainsi spécialisée.

La formation professionnelle accélérée comporte une formation abrégée dans un atelier régional, suivie d'une période de formation dans une entreprise. L'Etat accorde une subvention aux employeurs pour la période dans laquelle la valeur du rendement ne correspond pas au salaire versé.

Une indemnité pour perte de salaire et une prime de rendement sont accordées aux bénéficiaires d'une formation dans un atelier régional. Par ailleurs, leurs avantages sociaux, tels que les allocations familiales et les indemnités de maladie et d'accident, correspondent presque entièrement aux avantages comparables accordés aux travailleurs de l'industrie. Enfin, il leur est accordé, le cas échéant, une indemnité de pension ou de voyage.

85. A la formation donnée dans les ateliers régionaux fait pendant celle qui est donnée dans les entreprises. En ce qui concerne cette dernière, l'article 8 du décret précité du 17 juillet 1944 précise que, sur instruction du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, tout employeur est tenu de créer les possibilités requises à cet effet dans les limites de la capacité de son entreprise et, le cas échéant, moyennant une indemnité fixée par le ministre.

Jusqu'à présent, une telle obligation n'a pas encore dû être imposée, les entreprises ayant, de leur propre gré, organisé des cours de formation.

Dans la pratique, ils sont donnés, soit sur le modèle de la classe d'étude, soit sur celui de l'enseignement individuel. En règle générale, le système de la classe d'étude est adopté dans les entreprises importantes qui sont en mesure d'aménager un atelier destiné spécialement à ces cours et où les participants passent entièrement ou en partie leur temps de travail. Les entreprises qui adoptent le système de l'enseignement individuel réservent une place aux apprentis dans un atelier existant aux côtés d'un ou de plusieurs travailleurs qualifiés qui leur apprennent le métier. Cette méthode est généralement appliquée dans les entreprises de moindre importance.

Alors qu'en règle générale les ateliers régionaux sont mis à contribution de main-d'œuvre qualifiée exerçant un métier déterminé, on choisit le plus souvent le système de formation dans l'entreprise lorsque le déficit de main-d'œuvre à combler dans un métier bien défini est occasionnel.

Le programme d'enseignement est fixé en accord avec le secteur professionnel par le service national de l'emploi qui en surveille l'application. L'un et l'autre veillent à ce que la formation n'ait pas un caractère unilatéral.

Le cas échéant, il est accordé aux apprentis une indemnité de déplacement. L'Etat alloue à l'entreprise une indemnité d'apprentissage dont le montant est en très grande partie fonction de la différence entre le salaire versé et la valeur du travail fourni.

§ 2. — *Reclassement des handicapés*

86. Une part appréciable de l'intérêt suscité, surtout après la deuxième guerre mondiale, par les travailleurs déficients physiques ou mentaux se porte sur les possibilités qui doivent leur permettre à nouveau de pourvoir à leur entretien par le travail.

Nous avons déjà dit que, dans la pratique, leur handicap disparaissait dès qu'ils étaient affectés au poste qui leur convenait dans le processus du travail. Dans la plupart des métiers on constate que les travailleurs ne doivent pas nécessairement disposer de toutes leurs facultés physiques ou mentales pour pouvoir assurer leur tâche. Si l'on veut aider un déficient, il s'agit moins de connaître les capacités qui lui font défaut que celles dont il dispose encore. Sur la base de cette connaissance, on peut déterminer le métier correspondant à ses aptitudes ou celui qu'il pourrait exercer après avoir acquis les aptitudes requises.

87. Pour faire acquérir de telles aptitudes à un déficient qui se destine à un métier déterminé, il est souvent nécessaire de faire précéder la formation spéciale prévue pour ce métier d'une réadaptation fonctionnelle plus générale, c'est-à-dire d'une réhabilitation de toutes ses facultés qui lui permettra de retrouver, aussi peu altéré et diminué que possible, son ancien potentiel de travail. Un rôle important revient à cet égard au traitement médical suivi d'exercices physiques et mentaux y compris ceux qui rendent familière aux convalescents l'utilisation des prothèses ou d'autres appareils.

Outre l'admission dans les cliniques ou sanatoria pour malades normaux, il y a lieu de songer ici au traitement dans la section de réadaptation fonctionnelle des cliniques ou dans les centres spécialisés de réadaptation fonctionnelle. Notons, par exemple, que la Banque des assurances sociales, principal organisme chargé de l'administration de l'assurance accidents et invalidité, dispose d'un centre de réadaptation fonctionnelle.

L'intérêt porté au problème de la réadaptation fonctionnelle et l'étude de celui-ci ont, en raison de leur évolution, amené le gouvernement à instituer en 1953 le Comité consultatif de la réadaptation fonctionnelle chargé de lui donner son avis sur les mesures de médecine sociale à prendre en vue d'arriver à un système valable de réadaptation fonctionnelle. Il incombe en outre à ce comité d'améliorer la coopération entre les pouvoirs publics et l'initiative privée dans le domaine de la réadaptation fonctionnelle, et d'encourager le secteur privé à s'intéresser davantage à l'assistance médico-sociale des déficients.

Un certain nombre de dispositions intéressantes, au regard de ce que nous venons d'exposer, figurent dans les lois sur l'assurance accidents et sur l'assurance invalidité. Ainsi, l'article 14 de la loi sur l'assurance accidents précise que le traitement médical prévu dans cet article pour les accidentés du travail comporte, entre autres prestations, la fourniture des appareils nécessaires au rétablissement, au maintien ou à l'amélioration de leur aptitude au travail, dans la mesure où celle-ci s'est trouvée réduite à la suite de l'accident, ainsi que l'enseignement du mode d'utilisation de ces appareils.

L'article 25 de ladite loi précise que la Banque des assurances sociales est habilitée à faire donner, à ses frais, une formation professionnelle aux travailleurs bénéficiant d'une rente d'accident, en vue d'améliorer leur aptitude au travail. Au cours de la période de formation, il peut être accordé le cas échéant à l'intéressé, en sus de sa rente, une allocation d'entretien et de logement. Cette allocation est versée à de nombreux bénéficiaires ; en règle générale, l'objectif envisagé est atteint¹.

Les articles 99 et suivants de la loi sur l'assurance invalidité autorisent la Banque des assurances sociales à faire bénéficier à ses frais d'un traitement médical ou chirurgical les travailleurs qui en ont besoin pour échapper à une invalidité permanente ou pour éliminer entièrement ou en partie l'invalidité dont ils sont atteints, ou à les faire admettre dans un établissement. Ces articles aussi sont souvent appliqués.

88. Pour la formation des travailleurs handicapés se destinant à un métier déterminé, il est généralement fait appel au service de l'emploi qui peut, soit les admettre aux cours donnés dans un atelier régional, soit les faire bénéficier d'une formation à l'intérieur d'une entreprise.

L'intervention du service de l'emploi est évidemment requise lorsque ces

1. Des dispositions similaires figurent dans la loi spéciale sur l'assurance accidents dans l'agriculture et la culture maraîchère, ainsi que dans la loi spéciale sur l'assurance accidents dans la navigation maritime.

travailleurs doivent être intégrés dans la vie professionnelle. Ce point a déjà été étudié ci-dessus¹.

Ajoutons, pour mémoire, que les médecins attachés aux bureaux du service de l'emploi et les sections d'orientation professionnelle de ces bureaux sont appelés à intervenir dans ces divers cas.

89. Si un déficient ne peut pas (encore) être intégré dans la vie professionnelle ni affecté aux travaux relevant de l'emploi complémentaire, et si les établissements de formation normale ne peuvent l'admettre à leur cours en raison de son état, il est souvent possible de l'affecter à l'un des travaux spécialement prévus pour de tels travailleurs par les administrations communales.

Nous songeons ici à la réglementation communale portant création de possibilités d'emploi de caractère social pour les travailleurs manuels (« G.S.W. — regeling »), établie par le secrétaire d'Etat aux Affaires sociales par décision du 24 juin 1952. Aux termes de l'article 2, cette réglementation vise à intégrer les chômeurs dans le processus du travail par leur affectation aux travaux correspondant à leurs capacités et à augmenter, maintenir ou rétablir leur aptitude au travail. En l'espèce, les travaux de cette catégorie sont ceux qui, compte tenu de leur caractère propre, peuvent être effectués par des travailleurs manuels et ne seraient pas réalisés si la possibilité de subvention (v. ci-dessous) créée par cette réglementation n'existait pas.

Les travailleurs ici visés sont généralement des ouvriers qui pourraient difficilement être intégrés dans la vie professionnelle normale. Dans cette catégorie peuvent figurer, par exemple, des personnes qui, en raison de leur âge, ne trouveraient plus très facilement une place dans le processus du travail. Dans la pratique, les plus nombreux sont des travailleurs diminués physiquement ou mentalement qui sont, ainsi, mis en mesure d'effectuer un travail utile et de pourvoir à leur propre entretien. En outre, les activités déployées dans le cadre de la G.S.W. (v. plus haut) sont souvent et dans une large mesure, conformément à l'objectif décrit ci-dessus, axées sur la réadaptation fonctionnelle. Ainsi contribuent-elles à la création de possibilités permettant aux déficients de trouver plus tard un emploi normal dans la vie professionnelle.

Les travaux sont effectués en partie dans les ateliers créés à cet effet, en partie sur des chantiers en plein air. Les travaux sont très différents quant à leur nature ; ils sont adaptés aux besoins des travailleurs qui les effectuent et à la nature de la déficience des diminués physiques ou mentaux.

La réglementation est appliquée par l'administration municipale et, dans certains cas — après accord du ministre — par une autre personne morale qui compte dans son sein une représentation de la vie professionnelle. L'administration municipale est assistée d'une commission consultative, appelée « Commissie Gemeentelijke Sociale Werkvoorziening » composée de représentants de l'administration municipale du ministère, du service de l'emploi et des centrales syndicales.

1. V. point 84.

Avant l'affectation d'un travailleur à de tels travaux, le service de l'emploi est tenu d'établir s'il ne peut être retenu pour un emploi normal, une formation professionnelle ou l'un des travaux relevant de l'emploi complémentaire. Il incombe aussi à ce service de juger si l'exécution des travaux n'a pas d'incidence fâcheuse sur le niveau d'emploi normal.

En règle générale, la durée hebdomadaire du travail est de 48 heures, avec réduction possible si l'état physique ou mental des travailleurs l'exige. Le salaire à verser correspond au minimum vital. Il est variable et s'établit en fonction de la nature des travaux et du rendement. Une prime de rendement peut être versée en sus du salaire de base. Les travailleurs de cette catégorie bénéficient en outre d'avantages sociaux, tels que les allocations familiales et les allocations de maladie et d'accident ; ils ont droit à un secours spécial au titre des dispositions de la réglementation relative à l'assistance sociale¹. Enfin, leur salaire, majoré des allocations familiales, ne peut être inférieur au montant de l'allocation prévue pour le groupe B au titre de l'assurance sociale, majoré de 5%.

Conformément à certaines dispositions, les frais de main-d'œuvre et le coût des autres prestations incombent en grande partie à l'Etat. Le nombre de personnes placées dans les conditions décrites ci-dessus a considérablement monté ces dernières années. A la fin du mois de juin 1958 il y en avait presque 20.000. Il existe une réglementation similaire pour les travailleurs intellectuels. Mais son étude rentre plutôt dans le cadre de la section suivante à laquelle il y a donc lieu de se reporter.

90. Les communes ne se bornent pas à appliquer la réglementation de la G.S.W. ; elles prennent encore d'autres mesures pour veiller aux intérêts des travailleurs déficients, et fournissent, par exemple, des fonds pour l'achat de certains appareils tels que prothèses et véhicules spéciaux. Depuis le 1^{er} janvier 1959 ces mesures sont consolidées dans une « Réglementation pour les handicapés » qui prévoit aussi des subventions aux communes de la part de l'Etat.

En outre, de nombreuses activités privées sont développées en faveur des personnes de cette catégorie. Dans ce domaine, citons l'action de la « Vereniging Sociale Zorg voor Minder-Validen A.V.O. (Actio Vincit Omnia) ». Nous avons déjà fait connaître² que cette association détient une licence lui permettant d'exercer des activités de placement sans but lucratif. Son action s'étend, du reste, au domaine général du placement des déficients, au sens large du terme.

Ladite association a créé dans diverses localités des bureaux de consultation où les déficients reçoivent les conseils, les renseignements et l'assistance dont ils ont besoin. Elle prospecte les possibilités d'emploi ou déploie les efforts requis pour faire maintenir un déficient au poste qu'il occupe. Elle contribue aussi à la création d'installations de travail spéciales ou aide les déficients à installer à leur compte une entreprise artisanale. D'une façon

1. V. point 37.

2. V. point 68.

générale, elle ne ménage aucun effort pour faire mieux comprendre et connaître les problèmes des déficients et pour permettre à ceux-ci d'assurer autant que possible leur indépendance au sein de la société. L'Etatord accorde une subvention.

SECTION II

MISE AU TRAVAIL PAR LES POUVOIRS PUBLICS

91. La direction de la main-d'œuvre, département du ministère des Affaires sociales et de la Santé, comporte, outre le service national de l'emploi un service de l'emploi complémentaire¹. Celui-ci est chargé, comme son nom l'indique, de procurer un emploi complémentaire aux personnes qui ne trouvent pas d'emploi normal dans la vie professionnelle. Si elle tente, d'une façon générale, de trouver pour les chômeurs des activités relevant de l'emploi complémentaire, elle cherche en outre, et plus spécialement, à conjurer le chômage saisonnier, surtout celui qui affecte les ouvriers agricoles.

Leur service subventionne des travaux entrepris par des tiers, veille à ce qu'ils soient préparés en temps opportun et, par conséquent, à la constitution d'une réserve suffisante de travaux pouvant démarrer immédiatement, en cas de besoin Il est chargée d'assurer le transport et, le cas échéant, le logement des travailleurs qui ne peuvent être affectés à un poste dans le voisinage immédiat de leur travail.

Il trouve un appui auprès des commissions provinciales de l'emploi qui encouragent les organismes publics subordonnés et les particuliers à préparer et à mettre au point des projets de travaux complémentaires, puis groupent et enregistrent les projets élaborés. Ces commissions adaptent le rythme d'exécution des travaux à l'évolution du marché du travail.

Les projets sont établis de telle sorte que les travaux exigent une abondante main-d'œuvre. Ceux-ci sont encore soumis à un autre critère, car il doit être acquis qu'ils ne seraient pas exécutés, malgré leur caractère économique, s'ils n'étaient pas subventionnés par l'Etat. Il serait inadmissible, en effet, que la tâche normale de la vie professionnelle et des institutions publiques fût reprise par d'autres.

Parmi les travaux de cette catégorie, les uns relèvent de la culture du sol et comportent le défrichement, l'amélioration du système d'assèchement et d'autres activités visant à augmenter le rendement du sol; les autres, de caractère civil, portent sur la construction de routes et d'égoûts, ainsi que sur l'aménagement de jardins publics, de terrains de sport et de jeux.

Les conditions de travail normales sont appliquées à ces travailleurs, dans la mesure du possible. Leur salaire, notamment, est équivalent à celui du secteur de l'entreprise privée. Le délai de préavis normal est à observer en cas de retrait de travailleurs mis à la disposition de l'entreprise privée. En outre, la possibilité reste ouverte de décider que les travailleurs

1. V. point 65.

ne peuvent être retirés des travaux auxquels ils sont affectés pendant les périodes et à l'intérieur des périmètres où, selon toute probabilité, l'entreprise privée ne fera pas appel à la réserve de main-d'œuvre de cette catégorie.

La politique suivie en la matière ne saurait être efficace si le ministère des Affaires sociales et de la Santé publique n'entretenait pas de contacts réguliers avec d'autres ministères. Ces contacts s'établissent dans le cadre du comité de coordination des problèmes relatifs aux travaux publics, composé de représentants de divers ministères et chargé de la coordination des mesures prises en faveur de l'emploi complémentaire. Pour mener à bien ces travaux de coordination il lui faut tenir compte non seulement de l'aspect social mais aussi, entre autres facteurs, des incidences économiques et financières de ces mesures, l'objectif majeur étant de maintenir l'emploi au niveau le plus élevé possible. Les chiffres reproduits à la fin de l'introduction générale donnent une idée de l'ampleur du problème de l'emploi complémentaire. Au cours de chacune de ces dernières années, environ 13.000 personnes en moyenne ont trouvé du travail grâce à ce système.

92. Ainsi qu'il ressort de la section précédente, certaines personnes qui ne trouvent pas de travail relevant de l'emploi complémentaire, obtiennent satisfaction grâce à la réglementation communale portant création de possibilités d'emploi de caractère social pour les travailleurs manuels. Les travaux relevant de l'emploi complémentaire ne conviennent guère aux travailleurs intellectuels ; il a fallu prendre d'autres mesures en faveur. Celles-ci sont définies dans la réglementation portant création de possibilités d'emploi de caractère social pour les travailleurs intellectuels, arrêtée par décision du secrétaire d'Etat aux Affaires sociales en date du 2 février 1953.

Cette réglementation s'applique aux travailleurs intellectuels en chômage (ou déficients) qui, ne se voyant offrir aucun emploi normal répondant à leurs aptitudes, ne peuvent et ne doivent pas chercher leur salut dans la formation, la réadaptation ou la rééducation professionnelle.

Dans leurs grandes lignes, les dispositions de cette réglementation correspondent à celles de la réglementation prévue pour les travailleurs manuels. En règle générale, leur application est également du ressort des administrations communales assistées à cet effet d'une commission appelée « Commissie Sociale Werkvoorziening Hoofdarbeiders » et dont la composition est semblable à celle de la commissions instituée pour les travailleurs manuels. L'Etat intervient, par voie de subventions, dans les traitements et le coût d'autres prestations. Le montant de la subvention est de 100 % si les travaux projetés relèvent d'un service ou d'une institution d'Etat ; elle est de 90 % dans les autres cas.

Une disposition spéciale figure dans ladite réglementation. Elle se rapporte aux personnes dont les qualifications ne permettent pas d'établir d'emblée si elles doivent demander au travail intellectuel ou au travail manuel la possibilité d'assurer ou de maintenir leur indépendance dans la société. A l'intention de ces personnes, il peut être créé des travaux spéciaux compor-

tant des tâches de caractère intellectuel ou manuel, suivant les cas, ou des activités ayant le caractère des unes et des autres. Cette méthode doit permettre de déterminer leurs aptitudes particulières et de les intégrer dans le processus du travail, au poste qui leur convient le mieux.

SECTION III

ROLE DES CONVENTIONS COLLECTIVES DANS LA RÉINTÉGRATION

93. Au regard de tous les efforts déployés par les pouvoirs publics et le secteur privé en faveur de la réintégration, le rôle des Conventions collectives et autres réglementations des salaires semble bien modeste.

Elles comportent parfois des dispositions spéciales relatives au salaire des travailleurs handicapés, mais laissent souvent la décision en la matière au Collège des conciliateurs d'Etat ou à un organisme professionnel¹. Elles prévoient quelquefois des règles spéciales régissant le salaire des travailleurs ayant suivi, avec un résultat satisfaisant, un cours de formation donné dans un atelier d'Etat et ayant bénéficié d'une post-formation dans une entreprise.

Dans certains cas, elles comportent une disposition relative à la proportion de déficients à mettre au travail parmi les travailleurs normaux, mais s'inspirent généralement de la réglementation légale dont nous avons exposé le mécanisme ci-dessus².

Un certain nombre de conventions collectives règlent la question de la formation professionnelle des jeunes, mais non de celle des travailleurs adultes.

SECTION IV

RÉGLEMENTATION DES MIGRATIONS

§ 1. — *Migrations interrégionales*

94. Il est possible d'influencer dans deux sens différents la migration intérieure, suivant les mesures prises en la matière.

Les unes peuvent viser à la soumettre à un contrôle plus ou moins sévère. A cet effet, il suffirait, par exemple, de soumettre à une autorisation l'engagement des travailleurs migrants. Nous avons déjà vu qu'une telle mesure n'est pas souvent appliquée et que les interdictions d'engagement sont actuellement très peu nombreuses³. Les Pays-Bas mettent encore d'autres moyens en œuvre pour éviter que la migration intérieure soit contrecarrée.

1. V. point 78.

2. V. point 78, chap. 3, sect. III, de la présente partie.

3. V. point 80.

Signalons que des mesures ont même été prises pour encourager jusqu'à un certain point la migration interrégionale. Elles trouvent leur origine dans le fait que la situation de l'emploi n'est pas la même dans toutes les régions du pays. Les unes sont, plus ou moins, orientées d'un façon prépondérante vers l'industrie. D'autres dépendent essentiellement ou en majeure partie du niveau d'emploi dans l'agriculture. Or, l'emploi y est suffisant pour absorber l'accroissement normal de la population. Il ne peut être amplifié que dans une très faible mesure dans ce secteur, et les possibilités d'extension sont en tout cas beaucoup moins nombreuses que les possibilités de réduction offertes par les progrès constants de la mécanisation et de la rationalisation de l'agriculture. Certaines régions se sont donc trouvées en présence d'un excédent toujours croissant de main-d'œuvre, en majeure partie structurel et, par conséquent, permanent. Dans quelques-unes de ces régions, cette situation a été favorisée en premier lieu par la natalité dont le chiffre moyen dépassait celui qui se rapporte à l'ensemble du pays. Tenant compte de ces facteurs, les pouvoirs publics ont pris un certain nombre de mesures. Ils ont encouragé autant que possible la mise au travail, dans d'autres régions, des chômeurs « structurels ». Ils ont étudié la question du déménagement de ceux qui ne pouvaient indéfiniment faire la navette entre le lieu de leur résidence et celui de leur travail. Les travailleurs en cause se sont montrés d'autant plus disposés à accepter cette solution que les pouvoirs publics et, dans la plupart des cas, les employeurs sont intervenus dans les frais de réinstallation. Les autorités ont, en outre, veillé à mettre à leur disposition les logements nécessaires. De nombreux bénéficiaires de ces mesures ont accepté de se mettre au travail avant même de pouvoir occuper leur logement. Ils percevaient alors une indemnité de voyage et de pension.

§ 2. — *Migrations internationales (immigration et émigration)*

95. Des dispositions relatives à l'immigration des travailleurs figurent dans la loi du 16 mai 1934, *Journal officiel* du Royaume 257, portant réglementation de la mise au travail de la main-d'œuvre étrangère.

L'ampleur du chômage qui sévissait à l'époque est à l'origine de cette loi. Le gouvernement cherchait toutefois à conclure avec d'autres pays des accords permettant le placement des demandeurs d'emploi étrangers sur une base de réciprocité et de traitement équivalent. Dès 1933, un tel accord avait été signé avec la Belgique.

Aux termes de l'article 2 de la loi précitée, il est interdit aux employeurs de faire effectuer par des étrangers les travaux désignés par arrêté royal, sans avoir obtenu l'autorisation écrite du ministre des Affaires sociales et de l'Hygiène publique ou au nom de celui-ci. Actuellement cette autorisation doit être demandée au bureau régional compétent du service de l'emploi.

Au début, la loi ne s'appliquait qu'à certaines branches d'activités. Plus tard, son champ d'application a été étendu à toutes les activités, sauf quelques exceptions comprenant la main-d'œuvre dans la navigation maritime et la navigation fluviale internationale.

L'autorisation peut être assortie de conditions. Dans de nombreux cas, l'employeur est tenu, par exemple, de former dans un délai déterminé un travailleur néerlandais capable de remplacer éventuellement son homologue étranger. L'autorisation est accordée à terme ; elle peut être prolongée, ou retirée en cours de validité en cas de non-observation des conditions. L'autorisation peut être accordée aux frontaliers (ouvriers qui gardent leur résidence à l'étranger et retournent chaque jour ou chaque semaine dans leur pays), ainsi qu'aux ouvriers en résidence temporaire ou définitive aux Pays-Bas.

Est-il besoin de rappeler que le champ d'application de la loi de 1934 a été restreint par suite du résultat des travaux, généralement connus, qui ont été entrepris au cours des dernières années sur le plan international en vue d'amplifier la libération du marché du travail en Europe occidentale ?

96. Le nombre des étrangers mis au travail aux Pays-Bas a considérablement augmenté ces dernières années par suite du niveau élevé de l'emploi dans ce pays, situation qui a d'ailleurs entraîné une pénurie de main-d'œuvre dans diverses branches d'activité. Si cet accroissement n'a pas été encore plus sensible, c'est surtout en raison du fait que le niveau d'emploi s'est relevé également dans d'autres pays et que les Pays-Bas avaient à résoudre un problème de logement (un tel problème devant être résolu de manière satisfaisante, avant que les employeurs puissent engager une campagne de recrutement hors du pays). En principe, les travailleurs étrangers, appelés à contribuer à la résorption de la pénurie de main-d'œuvre due à une situation proche du plein emploi, sont admis à titre temporaire.

Au 30 novembre 1958, il y avait aux Pays-Bas plus de 38.000 travailleurs étrangers (des deux sexes) en activité de service, dont plus de 6.000 frontaliers, à peu près 4.900 travailleurs temporaires et stagiaires, et près de 2.600 réfugiés. La métallurgie a engagé le plus grand nombre d'étrangers. Il y en avait 5,400 dans cette industrie. Dans les mines il y avait 4.000 environ deux tiers du total de la main-d'œuvre étrangère était originaire d'Allemagne et de Belgique.

Signalons enfin que les bureaux du service de l'emploi et certains autres services ont, au cours des dernières années, développé une grande activité en vue de l'admission de réfugiés (parmi lesquels quelques milliers de Hongrois) et d'Ambonésiens, et en vue du rapatriement de dizaines de milliers de Néerlandais retour d'Indonésie.

97. La densité démographique croissante des Pays-Bas et d'autres circonstances ont eu pour conséquence après la deuxième guerre mondiale un important exode d'émigrants qui se sont répartis surtout entre le Canada et l'Australie. Parmi les autres pays d'accueil, citons les Etats-Unis d'Amérique du Nord, l'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande et le Brésil. Au total, plus de 330.000 personnes (hommes et femmes) ont émigré depuis la fin de la guerre jusqu'à 1958 inclus. Sur ce chiffre, plus de 131.000 se sont établies au Canada et plus de 95.000 en Australie. Au nombre de ces émigrants figuraient

de nombreux réfugiés et un grand nombre de personnes rapatriées d'Indonésie.

98) La loi sur les organismes d'émigration a été promulguée en 1952 (loi du 24 mai 1952, *J. O.*, du Royaume 279). Aux termes de cette loi, le commissaire à l'émigration est chargé officiellement de la direction générale du service national de l'émigration. Il lui incombe de promouvoir la coopération entre les pouvoirs publics et les organisations sociales qui s'occupent de l'émigration et veillent aux intérêts des émigrants sans chercher à réaliser des profits. Il dirige en outre le réseau des offices néerlandais d'émigration ou à l'étranger, et occupe le poste de président du comité de l'émigration, organisme public composé de neuf membres représentant les pouvoirs publics et les organisations sociales susvisées.

Le comité d'émigration peut agréer des organisations sociales en tant qu'organismes habilités à recevoir l'inscription des candidats émigrants ; il est autorisé à arrêter, après accord du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique, des dispositions à observer par les organisations agréées (art. 10). Ledit comité s'efforce aussi d'unifier les interventions des pouvoirs publics et des organisations privées dans le domaine de l'émigration ; il donne en outre son avis au ministre sur les questions se rapportant à l'émigration (art. 11).

Le Conseil de l'émigration, composé de quelques dizaines de membres, est un organisme consultatif fondé sur des bases beaucoup plus larges. Ses membres représentent également les pouvoirs publics et les organisations sociales susvisées.

Au comité de l'émigration est rattaché un office de l'émigration. Celui-ci est non seulement à la disposition du comité, mais se charge aussi des activités qui lui sont confiées par le ministre et qui découlent directement des interventions de l'Etat dans le domaine de l'émigration (art. 23).

Les bureaux régionaux du service de l'emploi sont habilités, au même titre que les organisations sociales agréées, à recevoir l'inscription des candidats émigrants. Ceux-ci peuvent obtenir tous renseignements utiles auprès des organismes privés et publics. Le ministre accorde une indemnité des organismes privés agréés pour leurs interventions (art. 31).

99. Après avoir mentionné la loi sur les organismes d'émigration, citons la loi de 1936 sur la migration internationale qui, en ce qui concerne l'émigration à destination d'un pays non européen, comporte notamment des dispositions relatives à l'information, le recrutement et l'engagement des émigrants, à la surveillance de leur transport, de leur santé et de leur sécurité.

Selon l'article 5 de ladite loi, il ne peut être donné des informations sur l'émigration sans l'autorisation du ministre des Affaires sociales et de la Santé publique.

Aux termes de l'article 6, le recrutement ou l'engagement, sans l'intervention de l'organisme public de placement, de la main-d'œuvre destinée à un pays non européen est également soumis à l'autorisation ministérielle.

Les contrats de travail avec les émigrants doivent, sous peine de nullité, être établis par écrit et préciser clairement les droits et obligations des parties (art. 7).

Les articles 8 et 9 chargent le chef de la police locale de surveiller le transport des émigrants ainsi que les locaux sur terre ferme où ils sont hébergés provisoirement.

L'article 13 prévoit, par ailleurs, une autorisation du ministre pour leur transport.

Enfin, en application de l'article 22, des mesures ont été prises par arrêté royal afin d'améliorer les conditions de santé et de sécurité des intéressés.

100. Ajoutons encore que des mesures ont été prises en vue de la formation professionnelle éventuelle des candidats émigrants. Les ateliers régionaux pour la formation professionnelle des adultes sont mis à contribution à cet effet. Des cours préparatoires d'un autre genre (par exemple des cours de langue) sont également organisés.

L'Etat et les communes versent une importante subvention aux émigrants pour la couverture de leurs frais d'émigration. Sous réserve de certaines conditions, ils peuvent obtenir un prêt pour l'achat d'un logement ou d'une exploitation. Les possibilités d'exportation de devises ont été constamment élargies.

Dès leur arrivée dans le pays d'accueil, les émigrants bénéficient éventuellement d'une aide d'adaptation.

TROISIÈME PARTIE

CONCLUSION

101. En résumé, les Pays-Bas en faisant bénéficier les travailleurs de mesures visant à les préserver du chômage et de ses conséquences, ont tenu compte, surtout après la deuxième guerre mondiale, des nécessités propres à la situation particulière du pays. A cet égard, les points ci-après retiennent plus spécialement l'attention :

a) L'aide matérielle aux chômeurs est actuellement régie en premier lieu par un système d'assurance obligatoire applicable à presque tous les travailleurs. La prestation dite indemnité d'attente, un des éléments de l'assurance chômage d'avant la guerre, a retrouvé sa place dans le système actuel après avoir subi des modifications.

b) Les travailleurs qui n'ont pas droit au bénéfice de l'assurance chômage perçoivent en cas de chômage une prestation servie par les pouvoirs publics.

c) Dans le cadre des réglementations visées sous a) et b), il est prévu en outre le versement d'une prestation aux travailleurs occupés à temps réduit et à ceux dont les activités sont interrompues temporairement.

d) On a veillé dans une large mesure à maintenir le bénéfice des diverses assurances sociales pendant la période de chômage.

e) La nécessité de rendre aux chômeurs une tâche qui leur convient dans la vie professionnelle a entraîné la création d'un vaste réseau de services chargés du placement sous toutes ses formes.

f) La première place dans ce réseau revient au service national de la main-d'œuvre ; celui-ci est bien organisé et complété par un certain nombre d'activités privées.

g) Grâce à l'application de méthodes et de moyens modernes, l'efficacité des activités de placement augmente constamment.

h) La formation, la réadaptation et la rééducation professionnelle facilitent directement et indirectement le placement des chômeurs. A cet égard, les intérêts des travailleurs handicapés retiennent également l'attention.

i) Lorsque les possibilités d'emploi normal sont insuffisantes, des mesures, parmi lesquelles l'octroi de subventions par l'Etat, sont prises pour promouvoir l'exécution de travaux relevant de l'emploi complémentaire.

j) L'encouragement de la migration contribue également à la réintégration ; à cet égard, le rôle de l'émigration, plus spécialement, n'est pas à sous-estimer.

Imp. F. BOISSEAU, RUE DU TAUR, 34 - TOULOUSE (FRANCE)
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 1961

LE DROIT DU TRAVAIL DANS LA COMMUNAUTÉ

Documentation générale sur les aspects principaux du droit du travail dans les pays de la Communauté et rapports de synthèse.

PLAN DE TRAVAIL

- I. Les sources du droit du travail.
- II. Les relations de travail.
- III. Les syndicats.
- IV. Les conventions collectives.
- V. La grève et le lock-out.
- VI. La prévention et le règlement des conflits collectifs.
- VII. La solution des différends de travail.
- VIII. Le travailleur dans l'entreprise.
- IX. La participation des travailleurs à l'organisation de la vie économique et sociale.
- X. La stabilité de l'emploi.
- XI. La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi.
- XII. La rémunération du travail et les accessoires.
- XIII. La durée du travail et les congés.

