Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

3 | 2019

Les migrations internationales de travail

Abolition of initial wage compensation during sick leave

When malfunction of control mechanism is semi-repaired by politicians

Martin Štefko

Electronic version

URL: <https://journals.openedition.org/rdctss/1527>

DOI: 10.4000/rdctss.1527

ISSN: 2262-9815

Publisher

Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale

Printed version

Date of publication: 1 November 2019

Number of pages: 220-223

ISSN: 2117-4350

Electronic reference

Martin Štefko, "Abolition of initial wage compensation during sick leave", *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* [Online], 3 | 2019, Online since 01 November 2021, connection on 13 November 2021. URL: <http://journals.openedition.org/rdctss/1527> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/rdctss.1527>

Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

MARTIN ŠTEFKO

UNIVERSITÉ CHARLES À PRAGUE, FACULTÉ DE DROIT

LA SUPPRESSION DE LA COMPENSATION SALARIALE POUR CONGÉ MALADIE¹

Après s'être appuyé pendant 50 ans² sur les régimes publics d'assurance sociale, le législateur tchèque a mis en place un programme de maintien du salaire prévu par les articles 192 et suivants du Code du travail tchèque de 2006. Au lieu d'une indemnité légale maladie, financée par le budget de l'État sur la base des cotisations collectées par l'assurance-maladie, les employeurs étaient tenus de verser une indemnité salariale pour les 14 premiers jours calendaires d'absence des salariés pour cause de maladie. Les salariés en congé maladie avaient le droit de percevoir 60 % de leur salaire pendant les jours d'absence, en dehors de la période de carence initiale et à condition que la relation de travail soit maintenue. Cette indemnité maladie devrait être prélevée sur les actifs généraux de l'entreprise, les paiements étant effectués de la même manière que les salaires.

Les employeurs redoutaient cette réforme des indemnités maladie. Pour les opposants, la réforme des congés maladie encourageait les salariés à partir en villégiature tous les étés. La tentation de faire passer un séjour estival pour une période de convalescence après une maladie était simplement trop forte. Ainsi, la loi a prévu une période obligatoire de trois jours, dite période de carence, pendant laquelle les employeurs retiennent les paiements. Cette période de carence a toujours été une source de litiges et de critiques et a souvent figuré dans les programmes politiques des sociaux-démocrates et des communistes. La nouvelle loi abrogeant la période de carence est la loi n° 32/2019 (dénommée « Loi sur la suppression de la période de carence, "ADEPT" » ci-après).

Abolissant la période de carence à compter du 1^{er} juillet 2019, l'ADEPT impose aux employeurs de verser des indemnités salariales durant les 3 premiers jours du congé maladie, d'un montant équivalent à celui payé du 4^e au 14^e jour. Ironie du sort, si les sociaux-démocrates ont enfin réussi à imposer l'abolition de cette fameuse période de carence, ils se retrouvent néanmoins au bord du néant, suite à une série de défaites électorales.

I - À LA LIMITE DE LA CONSTITUTIONNALITÉ

La préoccupation des gouvernements de centre-droite visant à éliminer les pratiques abusives remonte à bien avant la réforme des congés maladie. Depuis 1989, les organismes concernés n'ont jamais réussi à réduire le nombre prétendument important de cas d'abus. La période de carence, prévue par la loi sur la prise en charge des congés maladie censée

1 Cet article a été écrit et publié grâce au soutien financier du projet de subvention « Soukromé právo a výzvy dneška » (Civil Law and Challenges of Today), code d'identité Q03.

2 Les articles 1154b et 1156 du Code civil général, promulgué en 1811, constituaient un précédent juridique des règles ici décrites. Les paiements de maintien du salaire restèrent en vigueur en théorie jusqu'en 1956 (loi n° 54/1956 sur les indemnités de congés de maladie abrogée par la Section 279 I, paragraphe 1, de la loi n° 65/1965).

atteindre cet objectif, est entrée en vigueur en 2007. Lorsque la Cour constitutionnelle de la République tchèque a examiné la question de cette période de carence, elle a estimé qu'elle était inconstitutionnelle³. La Cour s'est basée sur l'obligation universelle des salariés de cotiser au système public d'assurance maladie, sur l'excédent du régime d'assurance maladie et sur l'intention apparente du législateur de prélever des revenus supplémentaires pour couvrir des dépenses autres que celles liées aux dépenses maladie.

En 2009, la période de carence est réapparue⁴, cette fois dans l'article 192 du Code du travail. Le législateur a apporté des ajustements mineurs à la réforme des indemnités maladie, notamment en modifiant le libellé des cotisations d'assurance des salariés, en prévoyant des exceptions mineures à la couverture et en abaissant légèrement les primes versées par les employeurs. La réforme des indemnités de maladie s'accompagnait de nombreuses obligations de notification et d'une compétence limitée des employeurs pour enquêter sur les salariés en congé maladie, tout cela dans le seul but de renflouer les finances publiques. Cependant, la plupart des problèmes restaient non résolus : la loi ne considère pas l'indemnité maladie comme une rémunération différée, pas plus que les salariés dont la couverture prend fin ne sont autorisés à souscrire un maintien de la couverture pendant une période limitée. Le véritable piège pour les salariés résidait toujours dans les dispositions légales prévoyant la perte des indemnités maladie en cas de rupture volontaire ou involontaire de la relation de travail.

Curieusement, la Cour constitutionnelle a, cette fois, jugé que la réforme de 2006 était constitutionnelle, les juges ayant renoncé à leur activisme judiciaire. Malgré des similitudes avec le jugement précédent, les juges se sont déclarés satisfaits de ce qui semble, aujourd'hui encore, ne constituer qu'un changement théorique sans impact réel sur la pression fiscale pesant sur les salariés⁵.

II - DES EMPLOYEURS CONDAMNÉS À L'ÉCHEC

Outre l'objectif de rééquilibrage du budget public, le deuxième objectif de la réforme des indemnités maladie était de mettre un terme aux abus.

Là où les représentants de l'État avaient échoué, le gouvernement de centre-droite a considéré que les employeurs feraient mieux. La réforme des indemnités maladie autorisait les employeurs privés et publics à contrôler leurs salariés malades pendant les 14 premiers jours d'incapacité de travail. Dans les cas où les employeurs identifiaient un manquement grave à l'obligation des salariés d'être présents en un lieu donné à certaines heures, ils pouvaient réduire les indemnités, voire même licencier le salarié. Mais pour des raisons évidentes, les employeurs n'étaient pas autorisés à enquêter sur l'état de santé des salariés. Ils pouvaient uniquement s'enquérir de la présence des salariés malades à leur domicile. Malheureusement, il n'a pas été accordé aux employeurs les mêmes compétences en matière d'inspection que celles des fonctionnaires de l'administration tchèque de la Sécurité sociale. Inévitablement, les employeurs étaient confrontés à une situation délicate. Il était difficile pour eux de contrôler les déclarations sans intrusion dans la vie privée des personnes susceptibles d'être réellement souffrantes.

3 Arrêt n° Pl. ÚS 2/08.

4 En vertu de la loi n° 305/ 2008 Coll.

5 Arrêt n° Pl. ÚS 54/10

Le problème de la vérification a été exacerbé suite à des décisions de justice. Si les indemnités salariales ont souvent été réduites par les tribunaux, dans toutes les affaires judiciaires de licenciement, il a été jugé que les employeurs pouvaient difficilement licencier des salariés au motif d'une violation des obligations liées au maintien du versement du salaire. Certes, les salariés déclarés temporairement incapables de travailler sont tenus de coopérer avec leurs employeurs, et en pratique, les employeurs exigeaient de leurs salariés qu'ils indiquent leur lieu de résidence pendant leur congé de maladie. Cependant, la Cour suprême a jugé qu'aucun salarié ne pouvait être licencié pour le seul motif d'avoir négligé ce devoir d'information⁶. Dans l'arrêt rendu par la Cour suprême le 17 décembre 2015⁷, l'employeur n'était même pas en mesure de remettre correctement l'avis de licenciement salarié et l'action en justice n'était pas exécutoire.

III - VERS L'ANNULATION DE LA PÉRIODE DE CARENCE

Quelques modifications ultérieures ont atténué les difficultés potentiellement subies par les assurés. La durée de la période de carence a été limitée et des exceptions supplémentaires à son application ont été fixées. Au cours de leur très symbolique 10^{ème} année d'existence, les sociaux-démocrates (qui ont subi plusieurs défaites consécutives et sont proches de l'effondrement), soutenus par des députés communistes, ont finalement réussi à abolir la tristement célèbre période de carence.

Les sociaux-démocrates ont invoqué une fois de plus le même argument : « Il s'agit d'une punition injuste de la maladie. Les gens ont peur de tomber malades »⁸. Au total, 128 députés sur 189 ont voté en faveur du projet de loi abolissant le délai de carence. Leur intervention était inévitable vu la réticence apparente des tribunaux de modifier la politique adoptée par le Parlement 10 ans auparavant. L'assurance maladie est excédentaire depuis des dizaines d'années. Les cotisations collectées qui n'ont pas servi à payer les prestations du régime public ont été consacrées à d'autres dépenses obligatoires de l'État, sans lien avec les congés maladie. L'ADEPT semble confirmer que même le Parlement tchèque considère le paiement du maintien du salaire non pas comme une gratification, mais bien comme un salaire supplémentaire pour services rendus. Cela implique un arrangement raisonnable pour assurer le bien-être des salariés malades et le maintien de relations harmonieuses entre les employeurs et les salariés, et les salariés et les membres de leur famille à charge. Depuis juillet 2019, les salariés ont ainsi droit à 60 % de leur salaire dès le premier jour de congé maladie.

Conclusion

Depuis la mise en place de cette mesure en 2008, les trois premiers jours de congé maladie non payés faisaient l'objet de controverses. Le gouvernement a réussi à imposer la période de carence dans l'assurance maladie publique et l'a maintenue pendant près de 10 ans. Dans son deuxième arrêt, la Cour constitutionnelle a appuyé la notion évoquée

6 Jugement du 15 octobre 2015, arrêt n° 21 Cdo 5126/2014.

7 Arrêt n° 21 Cdo 630/2015.

8 Déclaration de la sociale-démocrate Kateřina Valachová aux journalistes : https://www.idnes.cz/zpravy/doma_ci/nemocenska-prvni-tri-dny-zakon-snemovna-vlada-cssd-ano.A181031_090228_domaci_kop. Le chef adjoint du parti communiste, Pavel Kováčik, a appuyé le projet de loi et déclaré : « Pour ceux qui n'ont pas de fonds de sécurité, ces trois premiers jours sont cruciaux ».

dans ses précédents arrêts, ainsi que dans le droit des assurances-pension, selon laquelle le droit des assurés à des indemnités maladie n'était pas considéré comme un droit de propriété protégé par la Constitution tchèque. En règle générale, les indemnités maladie et le paiement du maintien du salaire ne s'appliquent que dans le cas d'une maladie survenue en cours d'emploi.

En juillet 2019, la loi ADEPT a donc mis fin à cette période mais n'a fourni absolument aucune réponse à la principale motivation à l'origine de l'adoption de la période de carence : le nombre élevé de salariés temporairement souffrants. Par conséquent, la loi ADEPT peut être comprise comme une confirmation du respect du droit aux prestations sociales. En revanche, le gouvernement reste incapable, malgré tous ses efforts, de faire cesser les abus de salariés qui traiteraient leurs salaires comme des indemnités d'assurance.

L'État-providence tchèque moderne s'étant révélé incapable de mettre fin aux abus liés aux indemnités maladie avait décidé en 2009 de partager le fardeau des prestations avec les employeurs, lesquels bénéficiaient en contrepartie d'une légère réduction des cotisations de sécurité sociale. On pensait ainsi que les employeurs réussiraient là où l'administration de la sécurité sociale tchèque avait échoué. Après plusieurs décisions de justice, il est clair que même les employeurs les mieux équipés gagnent rarement dans les affaires de licenciement pour des motifs autres que ceux liés aux fonctions occupées par les salariés. Les députés n'ayant pas tous voté en faveur de la loi ADEPT, cette question pourrait devenir un enjeu pour le prochain gouvernement qui devra s'efforcer d'endiguer l'augmentation prévue des congés maladie et le fardeau que cela représente pour les employeurs comme pour l'État. Compte tenu du contexte économique à venir, avec des entreprises tchèques moins compétitives que les entreprises étrangères, il est possible que les avantages sociaux des salariés soient à nouveau examinés, de façon plus approfondie que jusque-là.