



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 4694

Projet de loi portant

1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;
2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

Date de dépôt : 14-08-2000

Date de l'avis du Conseil d'État : 29-01-2002

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
14-08-2000	Déposé	4694/00	<u>3</u>
26-09-2000	Avis de la Chambre d'Agriculture Dépêche du Président de la Chambre d'Agriculture au Ministre du Travail et de l'Emploi (26.9.2000)	4694/03	<u>23</u>
27-09-2000	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (27.9.2000)	4694/01	<u>26</u>
09-10-2000	Avis de la Chambre de Travail (9.10.2000)	4694/02	<u>29</u>
09-11-2000	Avis de la Chambre des Employés privés (9.11.2000)	4694/04	<u>32</u>
28-11-2000	Avis de la Chambre des Métiers (28.11.2000)	4694/05	<u>35</u>
01-03-2001	Avis de la Chambre de Commerce (1.3.2001)	4694/06	<u>48</u>
29-01-2002	Avis du Conseil d'Etat (29.1.2002)	4694/07	<u>55</u>
08-05-2002	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission du Travail et de l'Emploi	4694/08	<u>66</u>
24-09-2002	Avis complémentaire du Conseil d'Etat (24.9.2002)	4694/09	<u>79</u>
07-11-2002	Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (7.11.2002)	4694/10	<u>84</u>
13-11-2002	Dépêche du Président du Conseil d'Etat au Président de la Chambre des Députés (13.11.2002)	4694/11	<u>87</u>
21-11-2002	Rapport de commission(s) : Commission du Travail et de l'Emploi Rapporteur(s) :	4694/12	<u>90</u>
20-12-2002	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (20-12-2002) Evacué par dispense du second vote (20-12-2002)	4694/13	<u>107</u>
31-12-2002	Publié au Mémorial A n°154 en page 3722	4694	<u>110</u>

4694/00

N° 4694

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1999-2000

PROJET DE LOI

portant

1. Abrogation de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et la formation professionnelle et complétant la transposition de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services;
2. Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

* * *

*(Dépôt: le 14.8.2000)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (28.7.2000).....	1
2) Exposé des motifs	2
3) Texte du projet de loi.....	5
4) Commentaire des articles.....	10

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous JEAN, par la grâce de Dieu, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre du Travail et de l'Emploi et après délibération du Gouvernement en Conseil;

Arrêtons:

Article unique.— Notre Ministre du Travail et de l'Emploi est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant:

- 1) Abrogation de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et la formation professionnelle et complétant la transposition de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services;
- 2) Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail.

Palais de Luxembourg, le 28 juillet 2000

*Le Ministre du Travail
et de l'Emploi,
François BILTGEN*

*Pour le Grand-Duc:
Son Lieutenant-Représentant
HENRI
Grand-Duc Héritier*

*

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi poursuit un double objectif consistant à :

- 1) compléter la transposition de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services en abrogeant et remplaçant notamment l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 concernant l'emploi et la formation professionnelle;
- 2) réglementer les possibilités de contrôle de l'application du droit du travail.

*

1. NECESSITE DE COMPLETER LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 96/71

Le projet de loi porte essentiellement transposition complète de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

La loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle avait déjà introduit, dans son article IV, le principe de l'application territoriale de larges parties du droit du travail luxembourgeois, définies comme étant d'ordre public, sur base des principes retenus par la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles.

Ce faisant, le législateur luxembourgeois avait en fait déjà préfiguré la transposition de la partie essentielle de la directive 96/71, qui était à l'époque au stade de la négociation au Conseil des Ministres de l'Union européenne, à savoir l'article 3 de la Directive qui rend applicables à tout travail effectué sur le territoire d'un Etat membre les dispositions fondamentales du droit du travail de cet Etat membre.

Le Marché Unique offre évidemment un cadre naturel au détachement transfrontalier de travailleurs dans le cadre des prestations de services transfrontalières.

Ladite directive s'inscrit donc nécessairement dans le contexte de la réalisation du Marché intérieur, ainsi que de la promotion de la prestation de services dans un espace transnational et est assortie nécessairement, de ce fait, d'une part, de l'établissement de normes cautionnant l'exercice d'une concurrence loyale sur le marché du travail et, d'autre part, des mesures garantissant le respect des droits des travailleurs.

La directive vient se greffer sur la Convention de Rome sur la loi applicable aux obligations contractuelles. En effet, aux termes de cette Convention, à défaut de libre choix des parties, le contrat de travail est régi par la loi du pays où le travailleur exécute habituellement ses prestations, sauf s'il résulte des circonstances que le contrat de travail présente des liens plus étroits avec un autre pays. Toujours en vertu de cette Convention, le libre choix des parties ne peut avoir pour résultat de priver les travailleurs de la protection que leur assureraient, à défaut de choix exprès, les dispositions impératives de la loi qui serait applicable, en vertu des dispositions précitées de la Convention.

Une disposition importante de la Convention en question, à savoir son article 7, prévoit d'ailleurs que les règles de police de l'Etat où le travailleur est détaché peuvent devenir applicables concurremment avec la loi applicable en vertu des dispositions qui précèdent.

Par ailleurs, l'article 20 de cette Convention dispose que, dans des matières particulières, des conflits de lois peuvent être résolus moyennant des textes particuliers notamment contenus dans des instruments de la Communauté européenne ou dans des textes nationaux harmonisés en vertu de ces actes européens.

C'est d'ailleurs en vertu de l'ensemble de ces dispositions de la Convention de Rome que le législateur luxembourgeois avait, dès la loi du 31 juillet 1995, rendu applicable aux travailleurs détachés, quelle que soit la loi par ailleurs applicable, un noyau dur de dispositions de droit du travail luxembourgeois.

Le „considérant“ numéro 12 de la directive rappelle d'ailleurs que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce que des Etats membres étendent le champ d'application de leur loi ou des conventions collectives à tout travailleur effectuant un travail salarié, y compris temporaire, sur leur territoire; les Etats membres peuvent garantir le respect de ces règles par des moyens appropriés.

Ce principe vient d'être rappelé dans les arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes „Arblade et Leloup“ du 23 novembre 1999. En vertu de ces arrêts, les dispositions du Traité concernant la libre prestation de services et la libre circulation des travailleurs ne s'opposent pas à ce qu'un Etat membre impose à une entreprise établie dans un autre Etat membre et exécutant temporairement des travaux dans le premier Etat membre, de payer aux travailleurs détachés la rémunération minimale fixée par la convention collective applicable dans le premier Etat.

C'est d'ailleurs en application de ces considérations, et, comme déjà souligné, en préfigurant la directive, que la loi de 1995 avait déclaré d'ordre public, donc territorialement applicable, un noyau dur de dispositions de droit du travail luxembourgeois.

La directive a donc pour but d'optimiser le fonctionnement du Marché intérieur, en assortissant le principe de la libre prestation de services d'une certaine coordination, parmi les Etats membres, d'un noyau dur de règles impératives de protection que doivent respecter, dans les pays d'accueil, les employeurs qui détachent des travailleurs en vue d'y effectuer un travail temporaire dans le cadre d'une prestation de services transfrontalière, tout en précisant que les règles impératives de protection en vigueur dans le pays d'accueil ne doivent pas empêcher l'application des conditions de travail et d'emploi plus favorables aux travailleurs, notamment applicables dans le pays d'envoi.

*

2. APPLICATION ET CONTROLE DE L'APPLICATION DU DROIT DU TRAVAIL LUXEMBOURGEOIS

Le deuxième volet du projet de loi a trait au contrôle de l'application des dispositions du droit du travail.

Ces dispositions ont un double objet:

- d'une part, garantir l'application de la directive, dont le texte impose cette obligation aux Etats membres;
- d'autre part, combler, de manière générale, et même en dehors du champ d'application de la directive, les lacunes et insuffisances dont le contrôle de l'application du droit du travail au Luxembourg souffre toujours, en dépit des efforts et restructurations effectués au sein de l'Inspection du travail et des mines. Le présent projet offre l'occasion unique de combler ces lacunes. Les compétences de l'Inspection du travail et des mines et de l'Administration des Douanes et Accises seront développées, au moyen d'une modernisation des structures, des moyens techniques et personnels et des infrastructures.

Les articles concernant le renforcement du personnel dans les deux administrations ont été retirés du présent texte par rapport à l'avant-projet, alors que le Gouvernement préfère faire d'abord passer ce volet par la procédure normale de renforcement du personnel.

Le Ministre du travail et de l'emploi voudrait simplement informer la Chambre des Députés, qu'il proposera au Gouvernement de renforcer comme suit le personnel des deux administrations concernées:

L'Inspection du travail et des mines, en vue de l'application de la présente loi, qui apportera un surplus massif de travail, notamment sur le terrain, devra, dans l'optique du Ministre du travail et de l'emploi, être renforcée par des juristes, des ingénieurs techniciens, des contrôleurs, des rédacteurs et des expéditionnaires.

L'Administration des Douanes et Accises, dont il y a lieu de rappeler les attributions sécuritaires et dont il y a lieu de préciser que la présente loi lui attribuera une compétence de contrôle en matière d'application du droit du travail, devra se voir renforcer par des agents de la carrière du rédacteur et des agents de la carrière inférieure.

Il faut en effet être conscient du fait que l'application de la présente loi, qui visera toutes les entreprises travaillant sur territoire grand-ducal, et non seulement les entreprises travaillant en prestation de services transfrontalière, nécessitera une présence massive sur le terrain, mais également un travail de „back-office“ très développé.

Le Gouvernement voudrait souligner que le présent projet, largement élaboré dans le cadre de consultations tripartites et rencontrant l'accord de tous les partenaires sociaux, comporte la chance unique de mettre en place un système logique, complet et cohérent de contrôle de l'application du droit,

y compris la lutte contre le travail illégal et au noir et contre les infractions en matière de sécurité et santé au travail.

Tant par les compétences administratives renforcées que par les structures mises en place et l'éventail prévu de sanctions, le projet comporte la chance de mettre en place des mécanismes enfin efficaces de lutte contre la concurrence déloyale interne et transnationale par des différentiels sociaux non justifiés, donc contre le dumping social tant interne que transfrontalier.

Dans le cadre du présent exposé des motifs, il y a plus particulièrement lieu de rendre attentif à deux mécanismes nouveaux qui amélioreront de manière décisive la capacité des autorités compétentes pour contrôler efficacement le respect du droit du travail par toutes les entreprises opérant sur le territoire du Grand-Duché.

D'une part les entreprises, résidentes et non, dont un ou plusieurs travailleurs exercent un travail sur le territoire luxembourgeois, dans le cadre d'une prestation de services et dans d'autres contextes juridiques, doivent pouvoir rendre accessibles un certain nombre de documents ou d'indications énumérés à l'article 7 du projet, et ce avant le commencement des travaux, sur simple demande de l'Inspection du travail et des mines.

D'autre part, les entreprises non résidentes et sans établissement stable au Luxembourg au sens de la loi fiscale, dont des travailleurs exercent une prestation au Luxembourg, doivent conserver ou présenter entre les mains d'un mandataire ad hoc résidant au Luxembourg, les documents ou indications précitées nécessaires au contrôle des obligations prévues par la loi.

Pour garantir l'égalité de traitement entre les entreprises, et ne pas établir une entrave à la libre prestation de services moyennant l'imposition d'une obligation administrativement trop contraignante, le Gouvernement renonce à la formalisation de ce mandat, comme il aurait notamment pu le faire par le biais de la loi sur la domiciliation des sociétés du 31 mai 1999.

Les entreprises concernées seront donc simplement obligées de tenir ces documents à disposition de l'Inspection du travail et des mines, sur demande de celle-ci.

Cette disposition est importante notamment pour les données concernant les salaires, et plus précisément le paiement du salaire social minimum que toute entreprise doit respecter conformément à l'article 3 de la directive.

Ce problème a été soulevé par le groupe de travail tripartite informel „dumping social“ qui, depuis des années, s'occupe de l'analyse des actions „coup de poing“ organisées par les autorités compétentes et a pu être vérifié lors des nombreux contrôles qui ont été effectués.

Le présent projet de loi tend à remédier à cet état de choses et propose de donner, après concertation étroite avec les partenaires sociaux, les moyens nécessaires aux instances compétentes (en l'occurrence l'Inspection du travail et des mines et à l'Administration des douanes et accises) pour un contrôle efficace de l'application du droit du travail luxembourgeois, principalement en matière de salaires et de durée de travail, éléments essentiels dans le cadre de lutte contre la concurrence déloyale dans le monde du travail.

*

3. STRUCTURE DU TEXTE

La structure du projet est la suivante.

Le chapitre premier fixe le principe de l'application territoriale, en tant que dispositions impératives, du noyau dur du droit du travail luxembourgeois à tout travail effectué au Luxembourg.

Il transpose donc le cœur même de la directive, soit notamment son article 3.

Le chapitre 2 transpose formellement les dispositions de la directive ayant trait à son champ d'application et aux définitions telles que les notions de détachement etc.

Finalement les chapitres 3 à 5 du projet concernent les dispositions d'application pratique et ayant trait aux mécanismes de contrôle de l'application du texte, donc, en fait, du droit du travail, par l'ensemble des entreprises opérant au Luxembourg.

*

4. CONCLUSION: COEXISTENCE DE LA LIBRE PRESTATION DE SERVICES ET DE LA LUTTE CONTRE LE DUMPING SOCIAL

En conclusion, comme constaté lors des opérations dites „coup de poing“ ayant concerné principalement le secteur du bâtiment, le contrôle de l'application du droit des conditions du travail au Luxembourg s'est avéré nettement insuffisant.

Le présent projet, dont les travaux préparatoires laissent penser qu'il rencontre l'accord des employeurs et des syndicats, constitue une étape déterminante en vue de permettre l'application, dans la réalité, du droit du travail luxembourgeois à toute activité exercée au Luxembourg, et ceci indépendamment du siège ou de la résidence de l'entreprise.

Cet instrument indispensable de lutte contre le dumping social interne et transfrontalier constitue donc une étape significative en vue d'un bon fonctionnement du Marché unique des biens et services, dans le respect des droits élémentaires de tous les travailleurs.

En ce sens, *il constituera l'un des projets les plus importants de la période législative en cours.*

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1er – *Principe de l'application territoriale du droit du travail*

Art. 1er.– (1) Constituent des dispositions de police relevant de l'ordre public national, notamment, en ce qui concerne les dispositions d'ordre conventionnel ou contractuel, conformément aux termes de la loi du 27 mars 1986 portant approbation de la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, et sont comme telles applicables à tous les travailleurs exerçant une activité sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y compris ceux qui font l'objet d'un détachement temporaire, quelle que soit sa durée ou sa nature, toutes les dispositions légales, réglementaires, administratives, ainsi que celles résultant de conventions collectives déclarées d'obligation générale ou d'une décision d'arbitrage ayant un champ d'application similaire à celui des conventions collectives d'obligation générale, ayant trait:

1. au contrat de travail écrit et/ou au document établi en vertu de la directive 91/533/CEE du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail;
2. au salaire social minimum et à l'adaptation automatique de la rémunération à l'évolution du coût de la vie;
3. à la durée du travail et au repos hebdomadaire;
4. au congé payé;
5. aux congés collectifs;
6. aux jours fériés légaux;
7. à la réglementation du travail intérimaire et du prêt de main-d'oeuvre;
8. à la réglementation du travail à temps partiel et à durée déterminée;
9. aux mesures de protection applicables aux conditions de travail et d'emploi des enfants et des jeunes, des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher;
10. à la non-discrimination;
11. aux conventions collectives de travail;
12. à l'inactivité obligatoire conformément à la législation sur le chômage intempéries et le chômage technique;
13. au travail clandestin et/ou illégal, y compris les dispositions concernant les autorisations de travail pour travailleurs non ressortissants d'un Etat membre de l'Espace économique européen;
14. à la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu du travail en général et plus particulièrement aux prescriptions de prévention des accidents de l'Association d'assurance contre les accidents édictées conformément à l'article 154 du Code des assurances sociales.

(2) Les dispositions du paragraphe premier du présent article s'appliquent aux travailleurs, quelle que soit leur nationalité, au service de toute entreprise, sans préjudice quant à la nationalité et au lieu juridique ou effectif du siège social de celle-ci.

Chapitre 2 – Détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services transnationale

Art. 2.– (1) Les dispositions de l'article premier de la présente loi s'appliquent également aux entreprises, à l'exception du personnel navigant de la marine marchande maritime et de la navigation fluviale, qui, dans le cadre d'une prestation de services transnationale, détachent des travailleurs sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) On entend notamment par détachement, au sens du paragraphe (1) qui précède, les opérations suivantes effectuées par les entreprises concernées, pour autant qu'il existe une relation de travail entre l'entreprise d'envoi et le travailleur pendant la période de détachement:

1. le détachement d'un travailleur, même pour une durée courte et/ou prédéterminée, pour le compte et sous la direction des entreprises, telles que visées au paragraphe (1) du présent article, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, dans le cadre d'un contrat conclu entre l'entreprise d'envoi et le destinataire de la prestation de services établi ou exerçant son activité au Luxembourg;
2. le détachement, même pour une durée courte et/ou prédéterminée, d'un travailleur sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg dans un établissement appartenant à l'entreprise d'envoi ou dans une entreprise appartenant au groupe dont fait partie l'entreprise d'envoi;
3. le détachement, sans préjudice de l'application de la loi du 19 mai 1994 portant réglementation du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d'œuvre, par une entreprise de travail intérimaire, ou dans le cadre d'un prêt de main-d'œuvre, d'un travailleur auprès d'une entreprise utilisatrice établie ou exerçant son activité sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, et ce même pour une durée courte et/ou prédéterminée.

(3) On entend par travailleur détaché, tout travailleur travaillant habituellement à l'étranger et qui exécute son travail, pendant une période limitée, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) La notion de relation de travail est déterminée conformément au droit luxembourgeois.

Art. 3.– (1) En cas de détachement de travailleurs, au sens de l'article 2 de la présente loi, dans le cadre de travaux de montage initial et/ou de première installation d'un bien qui forment partie intégrante d'un contrat de fourniture de biens, qui sont indispensables pour la mise en fonctionnement du bien fourni et qui sont exécutés par les travailleurs qualifiés et/ou spécialisés de l'entreprise de fourniture, l'article premier, paragraphe (1), points 2 et 4 de la présente loi ne s'applique pas, à condition que la durée des travaux en question n'excède pas huit jours.

La durée précitée du détachement est calculée sur une période de référence de douze mois. Lors du calcul de cette durée, la durée d'un détachement accompli par un travailleur remplaçant un travailleur détaché est prise en compte.

(2) Toutefois, la dérogation fixée au paragraphe (1) qui précède ne s'applique pas aux activités dans le domaine de la construction qui visent la réalisation, la remise en état, l'entretien, la modification ou l'élimination de constructions, et notamment les travaux suivants:

1. excavation,
2. terrassement,
3. construction,
4. montage et démontage d'éléments préfabriqués, dont les installations sanitaires et de chauffage, l'installation de systèmes d'alarme et d'enseignes lumineuses,
5. aménagement ou équipement,
6. transformation,
7. rénovation,

8. réparation,
9. démantèlement,
10. démolition,
11. maintenance,
12. entretien – travaux de peinture et de nettoyage,
13. assainissement.

Art. 4.– Dans le cas d'un détachement de travailleurs au sens de l'article 2 de la présente loi, les allocations directement liées au détachement sont considérées comme faisant partie du salaire minimum visé à l'article 1er, (1) sous 2. de la présente loi, dans la mesure où elles ne sont pas versées à titre de remboursement des dépenses effectivement encourues à cause du détachement, telles que les dépenses de voyage, de logement ou de nourriture.

Art. 5.– Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'application de conditions d'emploi et de travail plus favorables dans le chef des travailleurs détachés de ou vers le Luxembourg.

Chapitre 3 – Contrôle de l'application des dispositions de la loi

Art. 6.– L'Inspection du travail et des mines est désignée comme autorité nationale compétente aux fins de l'application de la présente loi.

Dans le cadre de cette mission, l'Inspection du travail et des mines est appelée, sans préjudice des dispositions légales et réglementaires relatives à la protection des données, à coopérer avec les autorités d'autres Etats qui assument des tâches équivalentes à celles définies dans la présente loi.

Dans le cadre de cette coopération, l'Inspection du travail et des mines est notamment appelée à répondre aux demandes d'informations motivées d'autres administrations publiques, désignées comme bureaux de liaison ou autorités nationales compétentes, relatives à la mise à la disposition transnationale de travailleurs, y compris en ce qui concerne des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales, ou susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs au travail.

L'assistance administrative est exercée de façon réciproque et à titre gracieux.

Art. 7.– (1) Aux fins de l'application de la présente loi, l'entreprise, y compris celle dont le siège est établi hors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg et/ou qui effectue son travail habituellement hors du territoire luxembourgeois, dont un ou plusieurs travailleurs exercent une activité au Luxembourg, y compris ceux qui font l'objet d'un détachement temporaire conformément aux dispositions des articles 1 et 2 de la présente loi, doit, avant le commencement des travaux, rendre accessible à l'Inspection du travail et des mines, sur simple demande et dans le plus bref délai possible, les indications essentielles indispensables à un contrôle, et notamment:

- les noms, prénoms, date et lieu de naissance, état civil, nationalité et profession des travailleurs;
- la qualification exacte des travailleurs;
- la qualité dans laquelle ils sont engagés dans l'entreprise et l'occupation à laquelle ils y sont régulièrement affectés;
- le domicile et, le cas échéant, la résidence habituelle des travailleurs;
- s'il y a lieu, l'autorisation de séjour et/ou le permis de travail;
- le ou les lieux de travail au Luxembourg et la durée des travaux;
- la copie du formulaire E 101, ou, le cas échéant, l'indication précise des organismes de sécurité sociale auxquels les travailleurs sont affiliés pendant leur séjour sur le territoire luxembourgeois;
- la copie du contrat de travail et/ou du document établi en vertu de la directive 91/533/ CEE du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail.

(2) Un règlement grand-ducal pourra préciser l'application du présent article.

Art. 8.– Toute entreprise généralement quelconque, établie et ayant son siège social à l'étranger, et/ou qui n'a pas d'établissement stable au Luxembourg au sens de la loi fiscale, dont un ou plusieurs

travailleurs exercent, à quelque titre que ce soit, des activités au Luxembourg, est tenue de conserver au Luxembourg, entre les mains d'un mandataire ad hoc y résidant, les documents nécessaires au contrôle des obligations lui incombant en application de la présente loi, et notamment de l'article 7 qui précède.

Lesdits documents doivent être présentés dans le plus bref délai possible à l'Inspection du travail et des mines, sur simple demande de celle-ci. L'Inspection du travail et des mines est obligatoirement informée au préalable du lieu précis du dépôt des pièces, moyennant lettre recommandée à la poste avec accusé de réception, par les soins de l'entreprise ou de son mandataire visé à l'alinéa qui précède, au plus tard avant l'exercice de l'activité salariée en question.

Art. 9.– (1) Dans le cadre de la mission lui incombant en application de la présente loi, l'Inspection du travail et des mines collabore étroitement notamment avec les administrations compétentes en la matière, telles que le Ministre ayant le droit d'établissement dans ses attributions, l'Administration de l'emploi, le Centre commun de la sécurité sociale, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, l'Administration des douanes et accises, l'Administration des contributions directes, ainsi que l'Association d'assurance contre les accidents.

(2) L'Inspection du travail et des mines peut procéder, de jour et de nuit, seule ou en commun, avec une, plusieurs ou toutes les administrations visées au paragraphe (1) qui précède, à des contrôles ponctuels ou systématiques sur les chantiers et dans les entreprises.

Le pouvoir de contrôle de l'Inspection du travail et des mines est exercé conformément aux articles 13 et suivants de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines.

(3) Aux fins de l'application de la présente loi, les administrations visées au paragraphe (1) du présent article sont tenues de transmettre à l'Inspection du travail et des mines, notamment par voie informatique, les données dont celle-ci doit disposer en vue de l'application de la présente loi.

Chapitre 4 – Contentieux

Art. 10.– Pour faire valoir leurs droits aux conditions de travail et d'emploi garantis par la présente loi, les travailleurs détachés au sens de l'article 2 peuvent intenter une action en justice devant les tribunaux luxembourgeois compétents, sans préjudice, le cas échéant, de la faculté d'intenter, conformément aux conventions internationales existant en matière de compétence judiciaire, une action en justice devant les tribunaux compétents d'un autre Etat.

Chapitre 5 – Sanctions

Section 1: Sanctions administratives

Art. 11.– L'Inspection du travail et des mines et l'Administration des douanes et accises, chacune en ce qui la concerne, sont chargées d'assurer la surveillance et l'application des dispositions de la présente loi.

Dans l'accomplissement de leurs fonctions relatives à la présente loi, le personnel d'inspection de l'Inspection du travail et des mines et les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal, ont qualité d'officiers de police judiciaire. Ils constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Leur compétence s'étend à tout le territoire du Grand-Duché.

Avant d'entrer en fonction, ils prêtent devant le tribunal d'arrondissement de leur domicile siégeant en matière civile le serment suivant:

„Je jure de remplir mes fonctions avec intégrité, exactitude et impartialité.“

L'article 458 du code pénal leur est applicable.

Art. 12.– (1) L'entreprise qui n'exécute pas les obligations lui imposées par les articles 1, 7 et 8 de la présente loi est passible d'une amende d'ordre de 100.000.– à 1.000.000.– F (2.478,90 à 24.789,40 euros).

En cas de récidive, cette amende pourra être portée au double du maximum.

Les décisions d'infliger l'amende d'ordre et la fixation de son montant relèvent de la compétence du directeur de l'Inspection du travail et des mines. Le directeur ou le fonctionnaire par lui délégué à cette fin émettent une décision écrite dûment motivée, l'avis des parties concernées ayant été demandé.

(2) Les décisions visées au paragraphe qui précède infligeant des amendes d'ordre susvisées sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en réformation devant les juridictions de l'ordre administratif, conformément à l'article 3 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, dans les quarante jours de la notification à l'entreprise en infraction.

Art. 13.– (1) Sans préjudice des sanctions prévues par les autres dispositions légales, réglementaires et conventionnelles applicables, dont les prescriptions de prévention des accidents conformes à l'article 154 du Code des assurances sociales, toute infraction aux dispositions de la présente loi, constatée par le personnel supérieur d'inspection, le personnel d'inspection et de contrôle de l'Inspection du travail et des mines et les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal, entraîne, en cas de gravité particulière, à apprécier par le directeur, respectivement le personnel supérieur d'inspection de l'Inspection du travail et des mines, l'arrêt immédiat respectivement la cessation immédiate du travail au sein de l'entreprise, de l'établissement ou du chantier incriminé, conformément aux articles 15, 16 et 17 de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines.

(2) En outre, l'infraction susvisée peut entraîner le retrait, pour une période de temps appropriée et jusqu'à due notification à l'Inspection du travail et des mines de la preuve du rétablissement de la conformité de l'entreprise concernée à la législation en vigueur, de l'autorisation d'établissement, conformément à la loi modifiée du 28 décembre 1988:

- 1) réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel, ainsi qu'à certaines professions libérales;
- 2) modifiant l'article 4 de la loi du 2 juillet 1985 portant réglementation des conditions d'obtention du titre et du brevet de maîtrise dans l'exercice des métiers.

Section 2: Sanctions pénales

Art. 14.– Les infractions aux dispositions de la présente loi, et notamment ses chapitres 1 et 2, sont punies d'un emprisonnement de 8 jours à 6 mois et d'une amende de 10.001.– à 1.000.000.– F ou d'une de ces peines seulement, sans préjudice de sanctions pénales plus sévères prévues par d'autres textes législatifs ou réglementaires applicables.

En cas de récidive endéans les deux ans, ces peines peuvent être portées au double du maximum.

Chapitre 6 – Dispositions abrogatoires

Art. 15.– L'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle est abrogé.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre 1er – Principe de l'application territoriale du droit du travail

Article 1er

Cet article reprend quasi textuellement les dispositions de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle. Il consacre donc l'application territoriale d'une liste de dispositions minimales en matière de droit du travail considérées par le législateur luxembourgeois comme d'ordre public, conformément d'ailleurs à la directive.

Ce faisant, il complète, ensemble avec l'article 2 du projet (consacré au détachement), la transposition du cœur même de la *directive 96/71*, à savoir son article 3 qui dispose que les Etats membres peuvent prévoir que, quelle que soit la loi applicable par ailleurs en vertu des principes de droit international privé, toute entreprise exécutant des travaux sur leur territoire doit respecter en faveur de ses travailleurs certaines dispositions minimales concernant des parties centrales du droit du travail applicable sur le territoire de ces Etats membres (cf. exposé des motifs).

1. Sources de droit des dispositions minimales

Selon le paragraphe 1. de l'article 3 de la directive, ces dispositions minimales, uniformément et d'office applicables, peuvent résulter de sources législatives, réglementaires, voire administratives, ou de conventions collectives déclarées d'obligation générale respectivement de décisions d'arbitrage conformément au paragraphe 8. de l'article 3 de la directive. En ce qui concerne les décisions d'arbitrage, la directive vise en effet logiquement seulement celles ayant un champ d'application comparable à celui d'une convention collective d'obligation générale.

En ce qui concerne les conventions collectives d'obligation générale, le texte de la directive ne vise a priori que les matières énumérées à l'annexe de la directive et qui concernent le domaine du bâtiment.

Cependant, le 2e tiret du paragraphe 10. de l'article 3 de la directive dispose que les Etats membres, dans le respect des quatre grandes libertés prévues par le Traité, peuvent imposer les dispositions minimales énumérées au paragraphe 1. de l'article 3 de la directive, ainsi qu'à l'article 1 paragraphe (1) du projet, même si elles résultent de conventions collectives d'obligation générale dans d'autres domaines que celui du bâtiment.

Faisant usage de ce texte, le paragraphe (1) de l'article 1er du projet de loi dispose que toutes les conventions collectives d'obligation générale respectivement toutes les décisions d'arbitrage à champ d'application général constituent des sources de droit. Les minima requis dans les matières énumérées par la directive et le projet de loi résultant de tels actes sont applicables erga omnes. Le Gouvernement luxembourgeois, assumant la responsabilité d'un pays disposant d'un secteur de services très développé, ne pouvait pas faire de différence entre secteurs, et notamment entre le détachement transfrontalier dans le secteur du bâtiment et le détachement dans d'autres secteurs.

A défaut de cette extension, dont la possibilité est donc contenue dans la directive, le texte soustrairait au champ d'application de la loi une source de droit extrêmement vaste et importante.

Remarque:

Le système luxembourgeois de déclaration d'obligation générale, tel que fixé par l'article 9 de la loi modifiée du 12 juin 1965 concernant les conventions collectives du travail et les articles 21 à 23 de l'arrêté grand-ducal du 6 octobre 1945 ayant pour objet l'institution, les attributions et le fonctionnement d'un Office national de conciliation, est conforme aux règles de la directive définissant la notion de convention collective d'obligation générale, à savoir le paragraphe 8. de l'article 3 de la directive. Ces dispositions ne nécessitent donc pas de transposition particulière. Il en est de même de la procédure d'arbitrage prévue aux articles 18 et 19 de l'arrêté grand-ducal précité de 1945.

2. Les dispositions d'ordre public applicables à tout travail effectué sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg

Ces dispositions minimales concernent la durée de travail, les congés payés, le salaire minimal, y compris les majorations pour heures supplémentaires, le travail intérimaire et le prêt de main-d'œuvre,

la sécurité et la santé au travail, les dispositions particulières concernant l'égalité de traitement entre femmes et hommes et la protection des jeunes ainsi que des femmes enceintes au travail.

Cette liste est contenue au *paragraphe 1. de l'article 3 de la directive*.

Cependant, *le tiret 1 du paragraphe 10. de l'article 3 de la directive permet aux Etats membres, dans le respect des quatre grandes libertés du Traité, et à condition que les dispositions soient applicables également à toutes les entreprises travaillant sur territoire luxembourgeois, d'imposer aux entreprises des conditions de travail et d'emploi minimales dans d'autres matières que celles énumérées au paragraphe 1. de l'article 3 de la directive, s'il s'agit de dispositions d'ordre public.*

Le Gouvernement propose de faire usage de cette possibilité offerte par la directive, en vue de garantir des conditions d'emploi et de travail décentes à tous les travailleurs.

Ainsi l'article 1er du projet déclare-t-il d'ordre public certaines matières *en sus de l'énumération du paragraphe 1. de l'article 3 de la directive*, dont le respect s'impose à toute entreprise travaillant sur le territoire luxembourgeois, indépendamment de son siège, de son lieu de résidence et de sa nationalité, sous peine de mauvais fonctionnement du Marché Unique, qui se trouverait distordu par de la concurrence déloyale.

Les matières en question concernent deux types d'inactivité forcée s'imposant à toutes les entreprises, dans l'intérêt des travailleurs. Il s'agit de l'inactivité forcée par suite d'intempéries dans le bâtiment et les métiers connexes, inactivité d'ailleurs financée par l'Etat luxembourgeois et s'imposant à toutes les entreprises, et à l'inactivité obligatoire par suite des congés collectifs dans le secteur du bâtiment, en vertu duquel toutes les entreprises du secteur chôment, alors que leurs salariés, pour l'essentiel des travailleurs immigrés, peuvent profiter des vacances scolaires pour se rendre avec leurs enfants dans leur pays d'origine.

Il faut y ajouter les dispositions de lutte contre le travail illégal qui est au cœur même de la lutte contre le dumping social tant interne qu'international. Il serait illogique d'en exclure des entreprises non résidentes. D'ailleurs il s'agirait d'une discrimination à rebours des entreprises résidentes. Rappelons dans ce contexte que les Lignes directrices concernant la politique de l'emploi ainsi que les Conclusions du Sommet de Lisbonne touchent aussi au fléau du travail illégal, fût-il transfrontalier ou national.

Le point 1 de l'article 1er, qui a trait à la preuve écrite du contrat ou de la relation du travail, est en soi redondant, alors que l'obligation y contenue résulte de la directive européenne 91/533 et est donc de toute manière applicable à toutes les entreprises.

D'autres points dans l'énumération figurant à l'article 1er ne font que préciser le texte de la directive; citons par exemple toutes les précisions concernant la durée du travail.

Le point 3 relatif à la durée du travail et au repos hebdomadaire comprend les plans d'organisation du travail, tels que définis par l'article 4, paragraphe (3) de la loi modifiée du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée du travail des ouvriers occupés dans les secteurs public et privé de l'économie et l'article 6, paragraphe 4 de la loi modifiée du 7 juin 1937 concernant le contrat de travail des employés privés, dans la teneur leur conférée par la loi du 12 février 1999 concernant la mise en œuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi.

L'ancien point 4 (dans la loi de 1995), relatif aux heures supplémentaires, a été intégré au point 3 précité.

Quant au point 7 de l'énumération, qui rend territorialement applicable la législation luxembourgeoise sur le travail intérimaire, il y a aussi lieu de renvoyer au *tiret 1 du paragraphe 10. de l'article 3 de la directive* (Etats membres peuvent étendre la liste des dispositions minimales d'ordre public applicables à tout travail effectué au Luxembourg). *Par ailleurs cette extension est conforme au paragraphe 9. de l'article 10 de la directive* en vertu duquel les Etats membres peuvent prévoir que les travailleurs intérimaires détachés sur leur territoire bénéficient des conditions de travail prévues pour le travail intérimaire par la législation nationale.

Le point 13 concerne le travail qualifié de clandestin, dissimulé ou illégal, dans le contexte des mesures palliatives ou répressives entreprises à l'encontre des pratiques de concurrence déloyale au sein du marché du travail.

Ce point vise aussi l'applicabilité de la législation sur les permis de travail, en conformité évidemment avec les dispositions légales de l'Union européenne concernant la libre circulation des personnes respectivement des travailleurs.

Omettre cette législation dans le présent contexte serait créer une inégalité de traitement entre entreprises résidant au Luxembourg, et entreprises détachant seulement des travailleurs au Luxembourg.

Le point 14 relatif à la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail avait figuré dans le texte du projet de loi de 1995 précité, mais avait disparu, suite à une erreur matérielle, du texte voté par la Chambre des Députés en date du 13 juillet 1995.

Or, l'objectif de la réduction substantielle de la fréquence et de la gravité des accidents du travail représente l'un des défis majeurs des années à venir et contribuera non seulement à éviter d'itératifs drames personnels et familiaux, mais permettra également de faire l'économie de \pm 13 milliards de Flux par année de dépenses directes et indirectes y afférentes (cf. statistiques de l'Inspection du travail et des mines et de l'Association d'assurance contre les accidents).

Il était donc indispensable de reprendre ce texte, d'autant plus que *le point e) de l'article 3 de la directive mentionne expressément la sécurité, l'hygiène et la santé au travail.*

Sont à considérer évidemment comme étant d'ordre public, et s'appliquant donc à toutes les entreprises travaillant sur territoire luxembourgeois, les lois du 17 juin 1994 ayant comme objet respectivement la sécurité et la santé au travail et les services de santé au travail, textes qui transposent d'ailleurs la directive-cadre „santé-sécurité“, et sont donc de toute manière applicables à toutes les entreprises.

Une référence expresse figure, au point 14, au texte des prescriptions de prévention des accidents de l'Association d'assurance contre les accidents (section industrielle), arrêtées en Assemblée générale du 29 mai 1981, approuvées en Conseil de Gouvernement en date du 21 décembre 1981, entrées en vigueur avec effet au 1er mai 1982 et régulièrement adaptées par la suite. L'AAI est un établissement public géré par les partenaires sociaux et financé par des cotisations patronales. Les prescriptions de prévention ont cependant une base légale générale, applicable erga omnes, qui est l'article 154 du Code des assurances sociales.

Pour pouvoir tomber sous le coup de la présente loi, les prescriptions préventives devront dorénavant faire l'objet d'une publication au Mémorial, afin de concrétiser légalement l'opposabilité erga omnes, même si celle-ci figure textuellement dans l'article 154 du Code des assurances sociales.

Ainsi, *le présent article porte transposition intégrale de l'article 3 de la directive 96/71/CE concernant ce que celle-ci caractérise comme „noyau dur“, c'est-à-dire les dispositions incompressibles en matière de conditions de travail et d'emploi.* Rappelons en matière de sécurité et de santé l'applicabilité territoriale des lois du 17 juin 1994 concernant respectivement les services de santé et la sécurité et la santé au travail, en plus des prescriptions préventives de l'assurance accidents.

Le contenu combiné des deux paragraphes de l'article 1er du projet et du paragraphe (1) de l'article 2, qui consacrent l'applicabilité générale de la loi aux travailleurs travaillant au Luxembourg, quels que soient le siège ou la nationalité de l'entreprise dont ils relèvent, est conforme *au paragraphe 4. de l'article premier de la directive qui dispose que les travailleurs émanant d'une entreprise relevant d'un Etat non membre de l'Union européenne ne peuvent pas être traités différemment de ceux appartenant à une entreprise d'un Etat membre.*

Chapitre 2 – Détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services transnationale

Article 2

Cet article *transpose l'article premier de la directive 96/71/CE qui constitue, ensemble avec son article 3, la substance même du texte.*

Le paragraphe (1) fixe le champ d'application général en ce qui concerne les entreprises qui détachent du personnel sur territoire luxembourgeois. Il faut évidemment rapprocher ce texte du principe général énoncé à l'article premier. La mention expresse des entreprises détachantes est indispensable en vue d'une transposition correcte de la directive.

Le texte exclut du champ d'application de la présente loi le personnel navigant de la marine marchande de haute mer. Ce faisant *cette disposition transpose le paragraphe 2 de l'article 1 de la directive.* Pour les dispositions applicables au personnel de la marine marchande luxembourgeoise, il y a lieu de renvoyer à la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois.

Le paragraphe (2) énonce les situations visées par la notion de détachement au sens du paragraphe (1) précité, donc *au sens du paragraphe 1. de l'article 1 de la directive*.

Ce faisant le texte *transpose pratiquement textuellement le paragraphe 3., points a), b) et c) de l'article premier de la directive*.

La phrase introductive de ce paragraphe *prend, sous forme de condition générale applicable aux trois hypothèses de détachement visées, la phrase figurant dans la directive dans chacun des points a), b) et c) du paragraphe 3. de la directive, à savoir que le texte de loi est évidemment seulement applicable s'il existe une relation de travail entre l'entreprise détachante et le travailleur pendant la durée du détachement*.

Dans ce contexte il y a lieu de renvoyer d'ores et déjà au paragraphe (4) du présent article 1 qui dispose que la notion de relation de travail est déterminée conformément au droit luxembourgeois.

Le point 1. de ce paragraphe (2) vise l'envoi sur territoire luxembourgeois de travailleurs détachés par une entreprise dans le cadre d'un contrat de prestation de services.

Le point 2. vise le détachement à Luxembourg de travailleurs, sous contrat de travail avec l'entreprise détachante, au sein de l'entreprise ou du groupe même.

Enfin, le point 3. vise le détachement dans le cadre du travail intérimaire transfrontalier.

Ce sont effectivement les trois hypothèses dans lesquelles un travailleur appartenant à une entreprise située hors territoire luxembourgeois peuvent être détachés au Luxembourg, tout en restant sous contrat de travail avec l'entreprise d'origine.

Le paragraphe (3) de l'article 1er du projet *transpose le paragraphe 1. de l'article 2 de la directive*. Ce texte contient la définition de la notion de travailleur détaché au sens de la directive.

Le paragraphe (4) finalement contient la *transposition du paragraphe 2. de l'article 2 de la directive*. La notion de travailleur respectivement de relation de travail (sous forme de contrat de travail) est définie conformément au droit de l'Etat membre vers lequel le travailleur est détaché, en l'espèce le droit luxembourgeois. C'est une disposition logique, alors qu'elle confirme l'applicabilité territoriale de larges parties du droit du travail, dont, évidemment, la définition du contrat de travail.

Article 3

L'article 3, dans son paragraphe (1), *conformément au paragraphe 2. de l'article 3 de la directive*, dispose que les dispositions minimales concernant le salaire social minimum et l'adaptation salariale automatique à l'indice du coût de la vie ainsi que le congé annuel ne s'appliquent pas aux travaux de montage initial et/ou de première installation d'un bien requérant un degré de spécialisation professionnelle poussé, faisant partie intégrante d'une fourniture et étant indispensables pour la mise en route du bien fourni, étant entendu que ces travaux sont exécutés par des salariés provenant de l'entreprise ayant fourni les biens et qui n'excèdent pas un laps de temps arrêté à concurrence de huit jours, qui s'interprètent comme jours de calendrier. Les autres dispositions du noyau dur fixé à l'article 1er du projet restent évidemment applicables. De même, si ces travaux de montage initial durent plus de huit jours, le texte de l'article 1er du projet s'applique à nouveau de manière intégrale.

Conformément à l'alinéa 2 de ce paragraphe, la computation de la durée de huit jours se fait sur une période de référence de douze mois, les périodes de remplacement étant à prendre en compte (*cf. paragraphe 6. de l'article 3 de la directive*).

Les auteurs de la directive ont estimé dans ce cas que les moyens à mettre en œuvre pour l'application de la loi étaient totalement disproportionnés par rapport à la finalité recherchée par la directive. Ils visaient des travaux de très courte durée concernant l'installation primaire d'un bien, par exemple dans le domaine de l'informatique. Il est bien souvent à la fois inutile de rendre applicable la directive, la distorsion de concurrence étant minimale, et impossible d'en contrôler l'application dans les cas visés par la directive.

Rien n'empêche d'ailleurs les parties à régler la question dans le contrat de prestation de services.

La directive étant impérative sur ce point, le législateur luxembourgeois a dû transposer intégralement ce texte.

A noter que le texte est limité à la première installation d'un bien et aux travaux absolument nécessaires pour assurer son fonctionnement. Ne sont pas visés par exemple des travaux ultérieurs à effectuer sur ce bien.

Néanmoins, le Gouvernement comprend l'inquiétude qui pourrait se manifester par rapport à cet article dans les milieux professionnels concernés, pour autant que les travaux liés au secteur du bâtiment soient concernés. Dans ce secteur, les travaux ayant la nature de ceux visés par la dérogation inscrite au paragraphe (1) qui précède peuvent être multiples. La distorsion de concurrence peut donc être très sensible et le risque de laisser beaucoup de travailleurs sans protection élémentaire est évident.

Les auteurs de la directive ont d'ailleurs prévu cette situation, en rendant inapplicable la dérogation aux activités dans le domaine de la construction visées à l'annexe 1 de la directive.

C'est ainsi que le paragraphe (2) du présent article restreint cette exclusion, en précisant que la dérogation en cause ne s'applique pas aux activités exercées dans le domaine de la construction, visant certains travaux énumérés dans la suite, eu égard par ailleurs, entre autres, au risque corrélatif de prolifération des accidents du travail dans le cadre desdites activités, exposant particulièrement les travailleurs au danger. *Ce paragraphe transpose l'alinéa 2 du paragraphe 2. de l'article 3 de la directive ainsi que son annexe.*

L'énumération de l'annexe étant limitative, le législateur luxembourgeois n'a pas la possibilité de l'élargir. Néanmoins, le paragraphe (2) de l'article 3 du projet essaie-t-il de préciser certains éléments, en décrivant les notions visées au point 4 notamment en ce sens qu'il inclut la pose de systèmes d'alarmes, de sanitaire et de chauffage et d'enseignes lumineuses. D'ailleurs ce sont des éléments faisant partie intégrante de l'activité de construction.

Article 4

Cet article *transpose l'alinéa 2 du paragraphe 7. de l'article 3 de la directive*, en disposant que des allocations payées par l'employeur directement à cause du détachement sont à considérer comme éléments du salaire minimum servant de base à la comparaison entre le salaire perçu dans le pays d'origine et le salaire minimum prévu à l'article 1er de la présente loi. Ce texte de la directive faisait l'objet des plus grandes controverses lors de la négociation de la directive. Un certain nombre de pays prétendaient en effet que la directive engendrerait des discriminations en défaveur des entreprises détachantes au cas où celles-ci étaient obligées de payer le salaire minimum applicable dans une situation donnée dans le pays d'accueil, si elles devaient en plus verser des indemnités dues à cause du détachement. On peut penser ici par exemple à une prime de dépaysement. Le but du texte est donc d'arriver à placer les deux travailleurs dans une situation similaire, sans pénaliser d'office l'entreprise détachante.

La directive dispose qu'une telle indemnité est à computer dans le calcul du salaire minimum dû au travailleur détaché. On peut estimer que le raisonnement est exact, alors qu'il place le travailleur détaché dans une situation analogue à celle du travailleur sur place, qui n'a pas droit à de telles primes: la comparaison aboutit en fait à mettre en parallèle la rémunération, au sens premier du terme, touchée par les deux travailleurs.

Le système devient encore plus équitable du fait que les remboursements de dépenses effectivement encourues à cause du détachement, comme les dépenses de voyage, de logement ou de nourriture, ne rentrent quant à elles pas dans la computation du salaire minimum au sens de la loi. Ces montants sont donc à payer en sus par les entreprises détachantes.

Article 5

L'article 5 *transpose l'alinéa 1er du paragraphe 7. de la directive*. Les dispositions de la présente loi constituent des prescriptions minimales, qui ne doivent pas faire obstacle à l'application de conditions de travail et d'emploi plus favorables pour les travailleurs.

Remarque générale concernant le chapitre 2:

Le Gouvernement n'entend pas faire usage de la faculté qui lui serait offerte par *les paragraphes 3., 4. et 5 de l'article 3 de la directive* qui prévoit la possibilité pour les Etats membres d'introduire des exceptions en cas de détachement d'une durée de moins d'un mois ou de détachement dans le cadre de travaux de faible ampleur. Le Gouvernement estime qu'il n'y a pas de raison valable de ne pas appliquer aux travailleurs concernés les dispositions protectrices minimales. Ces travailleurs seraient injustement pénalisés. Par ailleurs les entreprises bénéficiant de ces exemptions auraient un avantage concurrentiel non justifié par rapport aux entreprises liées par le texte. C'est d'autant plus vrai qu'il sera facile pour une entreprise d'organiser ses travaux de telle manière que ses détachements auront toujours la nature

de détachements tombant sous le coup des dérogations. Une telle disposition viderait la directive et le projet de loi d'une large part de son utilité et de son efficacité. Le fonctionnement du marché intérieur serait biaisé par une concurrence par le biais d'un dumping social non fondé. Les travailleurs concernés seraient pénalisés, sans motif logique, par rapport à leurs collègues qui se trouvent dans une situation analogue ou comparable.

Chapitre 3 – Contrôle de l'application des dispositions de la loi

Remarque introductive:

Ce chapitre est d'une importance capitale. Non seulement contient-il les dispositions pour transposer l'article 4 de la directive, mais il complète sensiblement l'éventail des instruments existant en droit luxembourgeois en matière de contrôle de l'application du droit du travail par les entreprises travaillant au Luxembourg.

Ces lacunes sont apparues entre autres lors des opérations dites „coup de poing“ que le Gouvernement avait lancées pour combattre les abus les plus visibles en la matière.

Article 6

L'article 4 de la directive oblige les Etats membres à désigner un ou plusieurs bureaux de liaison, et/ou une ou plusieurs instances nationales compétentes, aux fins de la mise en œuvre de la directive, et exige une coopération, voire une assistance, réciproques et synergiques, des administrations compétentes en matière de surveillance des conditions de travail et d'emploi dans les différents Etats.

Dans le cadre de l'article 6 du projet, l'Inspection du travail et des mines est désignée comme autorité nationale compétente et comme bureau de liaison. Ce choix s'impose en vertu des compétences accordées à l'administration en question, tant par le biais de sa loi organique, que par le truchement de diverses autres dispositions légales et réglementaires en matière de droit du travail (*paragraphe 1. de l'article 4 de la directive*).

Les alinéas 2, 3 et 4 *transposent les paragraphes 2. et 3. de l'article 4 de la directive*. Ces mesures, prévues par la directive, sont indispensables si on veut que l'application de la directive soit assurée de manière efficace et équivalente dans tous les Etats membres.

A noter que *conformément au paragraphe 4. de l'article 4 de la directive*, texte qui contient une obligation directement imposée aux Etats membres et ne nécessite donc pas de transition par un texte national, le Gouvernement a déjà communiqué à la Commission européenne l'Inspection du travail et des mines comme autorité compétente et bureau de liaison.

Articles 7, 8 et 9

Remarque introductive:

Ces articles sont complémentaires à la directive. Ils concernent l'amélioration de l'efficacité du contrôle de l'application du droit du travail au Luxembourg, **et ce indépendamment de la nationalité, du siège ou de l'implantation réelle de l'entreprise exécutant un travail sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.**

En effet, les constatations faites par l'ITM, par les syndicats et par les organisations d'employeurs, notamment à l'occasion des „actions coup de poing“ précitées ayant eu lieu au cours des dernières années, sont unanimes et confirment que le contrôle de l'application du droit du travail au Luxembourg est lacunaire. Cet état de fait est dû à une certaine insuffisance des moyens juridiques, personnels et infrastructurels.

La présente loi constitue donc un *pas décisif* en vue d'une *vraie efficacité du contrôle de la mise en œuvre du droit du travail au Luxembourg*. Elle assure, ensemble avec la réforme en préparation de l'Inspection du travail et des mines et les mesures administratives ou effectuées sur le terrain décidées le cas échéant par les organes tripartites concernés, comme le Comité permanent de l'emploi, une meilleure protection des travailleurs exerçant leur activité sur territoire luxembourgeois. Par ailleurs elle protège *toutes* les entreprises opérant au Luxembourg, sans distinction aucune, d'une concurrence déloyale de la part des entreprises concurrentes, par le biais d'un dumping social malsain. La loi est donc un élément essentiel en vue d'un bon fonctionnement du marché luxembourgeois, mais aussi du marché intérieur européen.

Article 7

Cet article précise les données que *tous* les employeurs, y compris ceux dont le siège se situe en dehors du territoire luxembourgeois et/ou qui exercent leur activité habituellement en dehors de ce territoire, doivent pouvoir fournir à l'autorité nationale compétente, ci-avant désignée à l'article 6, en l'occurrence l'Inspection du travail et des mines. Ce sont les données minimales nécessaires à la vérification du respect de l'article premier de la loi.

Le texte est moins contraignant que le législateur aurait pu le rendre, alors qu'il ne dispose pas que l'entreprise doit pouvoir présenter à l'organe de contrôle n'importe où et sur-le-champ toutes les pièces. Il se limite à obliger l'entreprise à pouvoir présenter, sur simple demande de l'ITM, les pièces demandées, et ce dans le plus bref délai possible.

A noter que le texte reprend dans son énumération quelques éléments d'identification contenus dans l'article 2 de la directive 91/533/CEE du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail, de toute manière applicable sur tout le territoire de l'Union européenne.

En ce qui concerne le paragraphe (2) du présent article, le Gouvernement s'est donné la possibilité de réglementer l'application concrète en la matière, au cas où la pratique ferait ressentir un besoin de préciser la matière. Le règlement grand-ducal visé ne sera donc pris qu'au cas où les premières expériences faites démontreraient la nécessité de préciser tel ou tel point.

Article 8

Cette disposition permet à l'Inspection du travail et des mines de réaliser un contrôle sur pièces de l'application des dispositions de l'article 1er du projet de loi dans le chef d'entreprises détachantes au sens de l'article 2 du présent projet. La problématique de la production des livrets de salaires des entreprises établies à l'étranger ainsi que des établissements qualifiés antérieurement de „non stables“ au sens de la loi fiscale (sociétés boîtes à lettre), est écartée du fait de l'obligation légale incombant aux entreprises non résidentes de mandater un domiciliataire (établissement de crédit et d'assurances, avocat, expert-comptable, personne physique) de la conservation et de la production, sur simple injonction de la part de l'Inspection du travail et des mines, des documents relatifs à la relation de travail des salariés détachés sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Ces deux opérations doivent avoir lieu avant le commencement des travaux. La procédure est donc radicalement identique pour les entreprises résidentes et non résidentes.

Par ailleurs, la conformité de cette procédure aux articles 59 et 60 du Traité sur l'Union européenne a été corroborée par les arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes du 23 novembre 1999 dans les affaires jointes C-369/96 et C-376/96 (ARBLADE; LELOUP, etc.) qui, dans le point 4) de son dispositif, décide que: „Les articles 59 et 60 du Traité ne s'opposent pas à ce qu'un Etat membre oblige une entreprise établie dans un autre Etat membre et exécutant temporairement des travaux dans le premier Etat membre à tenir à disposition, pendant la période d'activité sur le territoire du premier Etat membre, des documents sociaux et de travail sur le chantier ou en un autre lieu accessible et clairement identifié du territoire de cet Etat, dès lors que cette mesure est nécessaire pour lui permettre d'assurer un contrôle effectif du respect de sa réglementation justifiée par la sauvegarde de la protection sociale des travailleurs.“

Article 9

Il s'agit dans cet article d'institutionnaliser la coopération interadministrative au niveau national. Les discussions menées dans le cadre du groupe de travail „dumping social“ avaient retenu cette procédure de coopération renforcée comme élément indispensable de contrôle, et en tout cas comme moyen de lutte plus efficace contre la concurrence déloyale au niveau social, que l'établissement d'un „badge social“, inspiré du droit allemand, qui ne fait que visualiser une situation mentionnée et est donc manifestement moins efficace.

Le Gouvernement aimerait rendre attentif au paragraphe (3) de l'article 9 du projet, qui oblige les administrations concernées à soumettre à l'ITM les données dont elles disposent et qui sont nécessaires en vue de l'application de la présente loi. La transmission, même par voie informatique, est obligatoire.

Ce texte constitue un élément absolument indispensable en vue d'une mise en œuvre réelle et efficace de la loi.

Chapitre 4 – Contentieux

Article 10

Cet article transpose intégralement l'article 6 de la directive portant attribution de la compétence judiciaire.

Chapitre 5 – Sanctions

Articles 11 à 13

Remarques préliminaires:

Ces articles introduisent un nouveau système de sanctions d'une efficacité présumée meilleure, permettant de réagir au plus vite et de manière efficace contre des infractions aux dispositions de la loi, sans préjudice des sanctions plus sévères et/ou différentes prévues par les autres dispositions légales et réglementaires applicables.

L'Inspection du travail et des mines se voit attribuer le recours à un éventail de sanctions inspirées entre autres des prescriptions du Code des assurances sociales en matière de prévention des accidents et du „Bußgeldkatalog“ de certaines Inspections du travail notamment allemandes qui vont, en ordre croissant, de l'amende d'ordre pécuniaire administrative simple à la mesure très sensible de la fermeture totale de l'entreprise, de l'établissement, ou du chantier. Finalement, le texte introduit des sanctions pénales uniformes pour toute violation des dispositions de la loi. Il s'agit d'un système graduel et parfaitement cohérent en lui-même. La complémentarité entre sanctions administratives (nouvelles) et sanctions pénales fera l'efficacité de ce texte.

A noter que ces textes ne préjudicient pas aux prérogatives dont disposent par ailleurs d'autres administrations concernées relevant notamment du système fiscal et de la sécurité sociale.

Ces articles, ensemble avec l'article 14, constituent la transposition de l'article 5 de la directive.

Section 1: Sanctions administratives

Article 11

Cet article a trait aux compétences des diverses administrations impliquées et aux pouvoirs de leurs agents respectifs.

Un élément important du contrôle de l'exécution de la loi et des sanctions décrétées réside dans le renforcement de l'Inspection du travail et des mines par les agents de la Division des attributions sécuritaires de l'Administration des douanes et accises, dont la compétence se trouve étendue en matière de droit du travail, dans la lutte contre le travail clandestin et le „dumping social“.

Etant donné que les agents de l'Administration des douanes et accises n'ont pas d'office la qualité d'officier de police judiciaire, à l'instar des agents de la force publique, par le biais du code d'instruction criminelle, et comme l'article 11 exige cette qualité pour pouvoir constater les infractions, il est impératif de leur conférer cette qualité afin de créer la possibilité d'une intervention efficace dans le cadre fixé par la présente loi.

Il en est de même du personnel d'inspection de l'Inspection du travail et des mines.

Article 12

Cet article introduit un système d'amendes d'ordre administratives. Ce système des amendes d'ordre n'est pas nouveau en droit social luxembourgeois, alors qu'il existe notamment dans le cadre de la législation concernant la sécurité sociale et la fiscalité.

Il est évident que la décision d'infliger une amende d'ordre est une décision administrative en due forme susceptible des recours prévus devant les tribunaux administratifs du Luxembourg.

Article 13

Cet article introduit deux sanctions présumées efficaces contre l'irrespect du droit du travail, d'une part la fermeture ou l'arrêt des activités, d'autre part le retrait, par l'instance compétente, de l'autorisation d'établissement.

La procédure prévue se situe dans le cadre des attributions et des pouvoirs des diverses autorités compétentes et de leurs agents respectifs.

Le paragraphe (1) se rapporte à la fermeture ou à l'arrêt des travaux à décider par l'ITM conformément aux articles pertinents de sa loi organique.

Il faut préciser que la fermeture des chantiers respectivement l'arrêt des travaux actuellement prévus par les articles 16 et 17 de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines sont des mesures de prévention visant à assurer la santé et la sécurité des travailleurs.

L'article 13 de la présente loi institue ces mesures en tant que sanctions.

La procédure applicable est celle prévue dans la loi de 1974, d'où le renvoi à ces textes.

Le paragraphe (2) consacre la possibilité du retrait de l'autorisation d'établissement, l'autorité compétente étant ici le Ministère des classes moyennes.

Section 2: Sanctions pénales

Article 14

Cet article introduit des sanctions pénales en cas de violation des obligations de la loi. Le taux des peines est exactement le même que celui prévu dans les lois du 17 juin 1994 concernant respectivement les services de santé au travail et la santé et la sécurité au travail.

Il paraît logique d'introduire ce parallélisme entre textes qui ont un objet parfaitement complémentaire.

Par ailleurs, il est normal d'assortir les infractions aux dispositions de la présente loi d'une sanction pénale unique; quant au fond il est inopportun d'introduire des sanctions différentes entre les divers textes d'ordre public. Un domaine déterminé ne peut pas être „plus d'ordre public“ qu'un autre.

L'introduction d'une sanction pénale identique préfigure finalement la codification du droit du travail. Un système de sanctions le plus simple possible paraît souhaitable pour des motifs d'équité (les diverses matières de droit du travail étant d'importance égale) autant que pour des raisons de simplification et lisibilité législatives.

Les peines éventuellement plus sévères prévues par d'autres textes restent évidemment d'application.

Chapitre 6 – Dispositions abrogatoires

Article 15

Comme l'article 1er du présent projet de loi remplace l'article IV relatif au droit du travail applicable aux travaux exécutés sur territoire luxembourgeois de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle, celui-ci est abrogé.

Service Central des Imprimés de l'Etat

4694/03

N° 4694³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

portant

1. Abrogation de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et la formation professionnelle et complétant la transposition de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services;
2. Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE
AU MINISTRE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

(26.9.2000)

Monsieur le Ministre,

La Chambre d'Agriculture a analysé le projet de loi sous rubrique en sa séance plénière du 21 septembre 2000.

Elle n'a pas d'observation particulière à formuler et approuve par conséquent le projet sous examen.

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'expression de notre plus haute considération.

Le Secrétaire général,

Robert LEY

Le Président,

Marco GAASCH

Service Central des Imprimés de l'Etat

4694/01

N° 4694¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 1999-2000

PROJET DE LOI

portant

1. Abrogation de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et la formation professionnelle et complétant la transposition de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services;
2. Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(27.9.2000)

Par dépêche du 27 juillet 2000, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a demandé, „dans le (sic) meilleurs délais“, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

D'après l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question poursuit un double but.

D'une part, il doit compléter la transposition en droit national de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services. En effet, le législateur de 1995 avait fait du zèle en transposant à l'époque déjà une partie de la directive alors que celle-ci n'en était encore qu'au stade de projet, de sorte que, cinq années plus tard mais en invoquant l'urgence, une adaptation de la loi votée en 1995 est proposée.

En deuxième lieu, le projet se propose „de mettre en place un système logique, complet et cohérent de contrôle de l'application du droit (du travail), y compris la lutte contre le travail illégal et au noir et contre les infractions en matière de sécurité et santé au travail“. Il s'agit là encore d'une obligation que la directive précitée impose aux Etats membres, et l'expérience a montré que les instruments actuellement à la disposition des administrations chargées du contrôle de l'application des dispositions du droit du travail se caractérisent avant tout par les lacunes et insuffisances dont ils souffrent.

Dans ces conditions, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut évidemment que marquer son accord avec le projet de loi sous avis, que ses auteurs désignent, avec double souligné, comme „l'un des projets les plus importants de la période législative en cours“.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 septembre 2000.

Le Secrétaire,
G. MULLER

Le Président,
J. DALEIDEN

Service Central des Imprimés de l'Etat

4694/02

N° 4694²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

portant

1. Abrogation de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et la formation professionnelle et complétant la transposition de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services;
2. Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(9.10.2000)

Par lettre en date du 27 juillet 2000, M. le Ministre du Travail et de l'Emploi a fait parvenir à notre Chambre professionnelle le projet de loi cité sous rubrique pour avis.

Notre Chambre a l'honneur de vous communiquer qu'elle n'a pas d'objections à formuler.

Luxembourg, le 9 octobre 2000

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Henri BOSSI

Service Central des Imprimés de l'Etat

4694/04

N° 4694⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

portant

1. **Abrogation de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et la formation professionnelle et complétant la transposition de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services;**
2. **Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(9.11.2000)

Par lettre du 27 juillet 2000, Monsieur François Biltgen, Ministre du Travail et de l'Emploi, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Ledit projet a pour objet de lutter contre le phénomène du dumping social d'une part, en identifiant un noyau dur de dispositions du droit du travail luxembourgeois s'appliquant obligatoirement à tout travail effectué au Luxembourg et d'autre part, en renforçant les moyens de contrôle de l'Inspection du Travail et des Mines.

Par ailleurs, le projet régleme le détachement de travailleurs au Luxembourg dans le cadre d'une prestation de services transnationale et complète ainsi la transposition d'une directive européenne de 1996.

2. La Chambre des Employés Privés approuve l'initiative prise par le Gouvernement de mettre en place un instrument juridique contraignant témoignant de son intention d'enrayer le dumping social tant interne que transfrontalier.

Elle espère que la mise en pratique de la future loi sera à la hauteur des objectifs ambitieux qui se dégagent du projet notamment en ce qui concerne les missions revenant à l'Inspection du Travail et des Mines et les contrôles à pratiquer par cette administration.

Dans l'intérêt d'une protection efficace des travailleurs concernés, elle plaide en faveur d'une application rigoureuse des sanctions tant pénales qu'administratives prévues pour les employeurs contrevenants, sous peine de priver la loi de son caractère dissuasif.

3. Si le contenu du projet sous avis peut trouver l'accord de notre Chambre professionnelle, l'article 2 du projet appelle cependant une observation ponctuelle.

Cet article stipule que le noyau dur des dispositions du droit du travail luxembourgeois s'applique aussi aux travailleurs détachés au Luxembourg dans le cadre d'une prestation de services transnationale, à l'exception toutefois du personnel navigant de la marine marchande maritime et de la navigation fluviale.

L'exclusion du personnel maritime est due au fait que celui-ci fait l'objet de dispositions spécifiques dans le cadre de la loi du 9 novembre 1990 concernant le registre public maritime luxembourgeois.

En ce qui concerne les raisons ayant amené les auteurs du projet à exclure également le personnel de la navigation fluviale du bénéfice du noyau du droit luxembourgeois, le projet nous laisse dans l'obscurité la plus complète. Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne livrent une justification à ce sujet.

Notre Chambre regrette ceci, d'autant plus qu'elle est d'avis qu'une exclusion du personnel de la navigation fluviale ne s'impose pas d'évidence.

Luxembourg, le 9 novembre 2000

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

4694/05

N° 4694⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

portant

1. Abrogation de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et la formation professionnelle et complétant la transposition de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services;
2. Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(28.11.2000)

Par sa lettre du 27 juillet 2000, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le présent projet de loi vise essentiellement à transposer en droit national la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

En ce sens il remplace et abroge l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle qui avait déjà introduit le principe de l'application territoriale d'un „noyau dur“ de dispositions du droit du travail luxembourgeois, définies comme étant d'ordre public, notamment par rapport aux travailleurs détachés en provenance d'entreprises établies à l'étranger.

Par ailleurs le présent projet de loi a également trait au contrôle de l'application du droit du travail.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre des Métiers avait constaté avec satisfaction l'introduction en 1994 d'un groupe de travail tripartite interministériel „dumping social“ pour lutter contre le phénomène de la concurrence déloyale de certaines entreprises opérant sur le territoire du Grand-Duché et étant en infraction avec les prescriptions légales et réglementaires en matière de droit d'établissement, de droit du travail et de sécurité sociale.

Après une première vague de contrôles en 1995 et 1996, médiatisée sous le label „actions coup de poing“, les actions du groupe interministériel se sont cependant de plus en plus limitées à constater les initiatives prises par les autorités compétentes. Sans lancer des initiatives d'envergure de sa propre initiative, ledit groupe a quelque peu sombré dans l'indifférence et les actions menées dans le cadre de la lutte contre le dumping social se sont raréfiées ces dernières années.

Ainsi pour 1998 et 1999, la Chambre des Métiers constate que les initiatives présentées dans les rapports annuels du Ministère des Classes Moyennes, du Ministère du Travail et de l'Emploi, du Ministère de l'Intérieur ainsi que du Ministère des Finances, faisant état de statistiques et d'actions multiples engagées en vue de contrôler les chantiers, avaient un impact limité sur le terrain, malgré le fait que les autorités ministérielles voyaient dans les chiffres officiels une tendance à la hausse des actions de contrôle et du nombre d'infractions constatées.

Au moment de la formation du nouveau Gouvernement en juillet 1999, la Chambre des Métiers invita dès lors les responsables politiques à définir un cadre réglementaire plus stricte et une ligne d'action politique plus conséquente en vue de lutter contre le dumping social.

Objet principal du projet de loi

Le présent projet de loi tend à remédier aux problèmes des contrôles réguliers sur le terrain et de lutte contre le dumping social et propose de donner les moyens nécessaires aux instances compétentes (en l'occurrence l'Inspection du travail et des mines et l'Administration des douanes et accises) en vue de contrôler efficacement l'application du droit du travail luxembourgeois, surtout en matière de salaires et de durée de travail.

La Chambre des Métiers donne son approbation en faveur du cadre général tel qu'il est tracé par le projet de loi sous avis qui comprend les innovations principales suivantes:

- Les compétences de l'ITM et de l'Administration des douanes et des accises en vue du contrôle de l'application du droit du travail auprès de toutes les entreprises et du détachement de travailleurs sur le territoire national sont considérablement élargies;
- Les entreprises, résidentes ou non, dont un ou plusieurs travailleurs exercent un travail sur le territoire luxembourgeois, dans le cadre d'une prestation de service, doivent rendre accessibles un certain nombre de documents, et ce avant le commencement des travaux, sur simple demande de l'ITM;
- Les entreprises non résidentes et sans établissement stable au Luxembourg, dont les travailleurs exercent une prestation au Luxembourg, doivent conserver ou présenter entre les mains d'un mandataire ad hoc résidant au Luxembourg, les documents dont il a été question au point précédent;
- Le principe de la coopération interadministrative permet l'échange par la voie informatique des informations entre l'ITM et certaines autres administrations compétentes;
- Un système efficace de sanctions administratives et pénales vise à faire respecter les dispositions du présent projet de loi et permettra d'endiguer certains abus évidents.

La Chambre des Métiers tient à relever que sous la législation actuelle, plus particulièrement la loi du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines tout comme le règlement grand-ducal du 4 novembre 1994 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en oeuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles, les contrôles internes sont possibles et sont pratiqués. Depuis les années '70 et '80 le problème central était celui du contrôle des prestations transfrontalières étrangères.

La Chambre des Métiers partage la vue des auteurs du projet de loi sous avis qui estiment que le texte offre un instrument indispensable et complémentaire en vue de lutter contre le dumping social et constitue donc à l'avenir la base juridique en vue de garantir le bon fonctionnement du Marché unique des biens et services au Luxembourg.

Depuis 1985, la part des entreprises étrangères opérant depuis les régions limitrophes sur le marché luxembourgeois n'a cessé de croître. Ainsi pour le secteur de la construction (construction d'immeubles, génie civil, installations techniques, aménagement et parachèvement), les entreprises étrangères réalisaient en 1990 13% du chiffre d'affaires du secteur (voir Rapport de la Commission du Bâtiment d'août 1994). Pour 1999, on estime que les entreprises étrangères réalisaient en moyenne 20% du chiffre d'affaires du secteur. Par ailleurs en 1993, le taux de pénétration des entreprises étrangères sur le marché national avait été évalué à 90, ce qui signifiait que sur 100 entreprises luxembourgeoises on compte 90 entreprises étrangères. Dans ce contexte la Commission du Bâtiment avait constaté que pendant la première moitié des années '90, le taux de pénétration des entreprises étrangères dans la branche de l'aménagement et du parachèvement avait pratiquement triplé.

Ainsi, de l'avis de la Chambre des Métiers, l'importance toujours croissante des entreprises étrangères démontre clairement l'attractivité du marché luxembourgeois pour ces entreprises et la facilité de pénétration sur le marché national, preuve d'une absence quasi complète de dispositions administratives de la part des administrations luxembourgeoises, ceci contrairement aux autres Etats membres de l'UE.

Nécessité de renforcer le cadre préventif de lutte contre le dumping social et la concurrence déloyale

Toutefois la Chambre des Métiers tient à préciser que le projet de loi ne définit guère de cadre préventif en vue de lutter contre le dumping social. Malgré le fait que l'éventail de sanctions proposées est en soi susceptible de prévenir des infractions au présent projet de loi, la Chambre des Métiers est d'avis que des campagnes de publicité ciblées dans la presse quotidienne s'imposent pour garantir le succès des mesures à engager par l'ITM et l'Administration des douanes et des accises.

La Chambre des Métiers félicite les autorités compétentes qui mettent en oeuvre un cadre légal qui par des sanctions claires et financièrement décourageantes entraîne que les entreprises nationales et étrangères qui seraient tentées de ne pas respecter la législation fiscale, sociale et le droit du travail soient suffisamment rebutées.

La Chambre des Métiers voit dans le renforcement des contrôles sur les chantiers l'unique moyen pour réaliser une politique efficace et durable de lutte contre le dumping social. Les contrôles doivent par conséquent toucher toutes les zones géographiques et inclure des chantiers de petite, moyenne ou grande envergure.

Par ailleurs, en vue de soutenir durablement les campagnes de publicité, les responsables politiques devraient renforcer les compétences de l'actuel groupe de travail interministériel en le transformant en „Comité de suivi – actions contre le dumping social et la concurrence déloyale“, sous la tutelle d'un membre du Gouvernement et composé de fonctionnaires clés des ministères et administrations concernés ainsi que d'experts ayant des compétences spécifiques en la matière. Ce „Comité de suivi“ devrait se voir attribuer des compétences renforcées et avoir comme objectif la définition d'une ligne d'action en vue d'orienter les mesures de contrôle sur les chantiers, d'accompagner les diverses administrations dans l'application des mesures prévues par les lois et règlements et d'évaluer les résultats des actions réalisées, en vue de les diffuser dans le grand public.

Par conséquent la Chambre des Métiers préconise que le projet de loi sous avis devrait dans un article spécifique institutionnaliser le „Comité de suivi – actions contre le dumping social et la concurrence déloyale“ et prévoir qu'un règlement grand-ducal devrait préciser la composition et les objectifs dudit comité.

La mise en oeuvre de systèmes d'échange d'information par voie informatique facilitera la coopération entre administrations compétentes et permettra des temps de réaction et d'intervention plus courts en vue d'agir sur le terrain. En plus l'intégration de solutions techniques d'échanges de données basées sur les nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) permettra de réduire à terme les charges administratives des entreprises concernées et de simplifier administrativement la transmission des données demandées par les instances de contrôle compétentes.

La Chambre des Métiers demande par conséquent à ce que le Gouvernement procède prioritairement à une modernisation et une adaptation circonstanciée du cadre légal tel que défini dans la loi du 31 mars 1979 réglementant l'utilisation des données nominatives dans le traitement informatique.

Nécessité de réformer le cadre légal interdisant le travail clandestin

A l'exposé des motifs les auteurs du projet de loi sous avis précisent que les dispositions permettent de contrôler également efficacement l'application des règles de droit visant à lutter contre le travail illégal et au noir.

Même si l'article 1er paragraphe (1) mentionne au point 13 que les dispositions légales, réglementaires et administratives „ayant trait au travail clandestin et/ou illégal, y compris les dispositions concernant les autorisations de travail pour travailleurs non ressortissants d'un Etat membre de l'Espace économique européen“ sont visées, la Chambre des Métiers se doit de réitérer sa revendication à l'adresse des autorités à ce que les instruments de lutte contre le dumping social mises en oeuvre par le présent texte soient davantage coordonnés avec les dispositions susceptibles de combattre systématiquement le travail noir.

En effet, le travail noir ne doit en aucun cas continuer à être toléré sans quoi le phénomène risque de s'amplifier rendant le maintien des activités légales de plus en plus difficile.

De surcroît, la Chambre des Métiers partage l'avis du Comité de Coordination Tripartite qui avait constaté en avril 1998 que les formes d'abus telles que les infractions de certaines entreprises aux

prescriptions légales et réglementaires ne représentent pas uniquement une situation de concurrence déloyale envers les entreprises respectant les prescriptions légales, mais induisent en outre à une dégradation de la situation sur le marché de l'emploi ainsi qu'à une moins-value de recettes au niveau de la sécurité sociale et de la fiscalité directe ou indirecte.

Dans ce contexte, il importe de tenir compte prioritairement du phénomène du travail noir, plus particulièrement pour ce qui est des prescriptions incluses dans la loi du 3 août 1977 sur le travail noir.

La loi du 3 août 1977 sur le travail clandestin sans être complètement obsolète nécessite un certain nombre d'ajustements et de modifications pour devenir un instrument plus efficace de lutte contre le travail clandestin.

En premier lieu, plus particulièrement en ce qui concerne les mesures présentant un caractère essentiellement répressif il y a lieu de:

1. redéfinir la notion de travail clandestin en vue de tenir compte de la jurisprudence qui retient qu'il faut faire une distinction entre l'infraction visée à l'article 1er de la loi d'établissement de 1988 qui requiert la répétition méthodique d'actes professionnels fondés sur une organisation ad hoc tandis que l'infraction visée dans la loi du 3 août 1977 sur le travail clandestin requiert une prestation isolée revêtant une certaine importance. Le fait que la loi de 1977 est en concurrence avec la loi d'établissement de 1988 est anormal et préjudiciable dans le cadre d'une lutte efficace contre le travail clandestin.
2. introduire une présomption de rémunération: Le caractère lucratif qui, outre la clandestinité établit l'existence d'un travail noir, étant difficile à prouver, il a y lieu de créer une présomption de rémunération. Ainsi, les circonstances suivantes seraient propres à faire présumer le caractère des travaux exécutés: la fréquence ou l'importance des travaux exécutés; la nature ou l'importance de l'outillage; les connaissances professionnelles plus ou moins approfondies requises pour pouvoir effectuer l'activité; le recours à la publicité sous une forme quelconque en vue de la recherche de la clientèle.
3. créer une base légale portant constitution d'une commission spéciale appelée à assister le ministre ayant dans ses attributions les autorisations d'établissement dans sa faculté de transiger sur les demandes transactionnelles telle que retenue dans la loi du 3 août 1977. En effet, la mise en place d'une telle commission regroupant les différentes autorités et instances compétentes chargées des poursuites s'impose afin d'être en mesure d'agir et de réagir efficacement dans la lutte contre le travail clandestin.
4. relever le plafond des amendes transactionnelles: Etant donné que les infractions à la législation concernant le travail clandestin sont essentiellement motivées par des considérations économiques et financières, un relèvement substantiel du plafond se rapportant aux amendes transactionnelles actuellement fixées à 25.000.- francs s'impose. En effet, le montant de cette amende n'est certainement plus en concordance avec à la fois le préjudice causé à la collectivité et aux entreprises légalement établies, d'une part, et le bénéfice illégal qu'en tirent ceux qui s'adonnent au travail clandestin, d'autre part.
5. ajuster les amendes prévues dans la loi du 3 août 1977: Etant donné que la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 a amendé l'article 22 de la loi d'établissement de 1988 qui se rapporte aux sanctions pénales il y a lieu d'ajuster les amendes prévues à l'article 8 de la loi du 3 août 1977 à celles retenues par la loi précitée dans le cadre de la loi d'établissement, à savoir „une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et une amende de 10.001.- à 5.000.000.- francs ou d'une de ces peines seulement“.

Même si les critiques et propositions susmentionnées faites par la Chambre des Métiers dépassent en partie l'objet du projet de loi sous avis, il importe de les situer dans le contexte plus large des opérations de „coup de poing“ qui concernent en premier lieu le secteur du bâtiment et où le contrôle de l'application du droit de travail et de l'autorisation de travail, surtout en matière de dumping social et de travail illégal, nécessite une vigilance et une rapidité d'agir particulière des autorités nationales.

Les remarques et propositions ci-devant tout comme les dispositions du présent texte vont gagner en importance au moment où une nouvelle phase d'ouverture des marchés européens va être entamée avec l'élargissement de l'UE par l'intégration de certains pays candidats de l'Europe Centrale et Orientale.

Les discussions actuelles au niveau communautaire autour de la „proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative aux conditions de détachement des travailleurs salariés ressortissants d'un Etat tiers dans le cadre d'une prestation de services transfrontalier“ et de la „proposition de

directive du Conseil étendant la libre prestation de services transfrontaliers aux ressortissants d'un Etat tiers établis à l'intérieur de la Communauté" laissent penser que l'évolution vers une Europe élargie sera susceptible de causer un impact sérieux en terme de renforcement de compétition sur les marchés nationaux avec comme corollaire des perturbations directes et durables des marchés de l'emploi.

Dès lors la coopération interadministrative orientée autour de mesures préventives et l'application de cadres légaux clairs et précis incluant des systèmes de contrôles et de sanctions susceptibles de combattre durablement le dumping social et le travail au noir représentent les éléments de base pouvant garantir à terme une politique favorisant une concurrence saine et loyale au Luxembourg.

Les auteurs du présent projet de loi ont tenu de subdiviser le texte en six chapitres en précisant par des dispositions spécifiques le principe de l'application territoriale du droit du travail (chapitre 1), le détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services transnationale (chapitre 2), le contrôle de l'application des dispositions de la loi (chapitre 3), les contentieux (chapitre 4), les sanctions administratives et pénales (chapitre 5) tout comme les dispositions abrogatoires (chapitre 6).

Par la suite, la Chambre des Métiers voudrait commenter les dispositions relatives au projet de loi sous rubrique.

*

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

2.1. Chapitre 1er: *Principe de l'application territoriale du droit du travail*

Concernant l'article 1er

L'article en question précise une liste de dispositions minimales en matière de droit du travail définies par le législateur luxembourgeois comme d'ordre public et à respecter par les entreprises réalisant une activité sur le territoire national. Cet article permet de transposer plus particulièrement l'article 3 de la directive 96/71/CE qui stipule que les Etats membres de l'UE peuvent prévoir que toute entreprise exécutant des travaux sur leur territoire doit respecter en faveur de ses travailleurs certaines dispositions minimales, uniformément et d'office applicables, concernant des parties centrales du droit du travail.

Par référence à la directive européenne, les dispositions minimales peuvent résulter de sources législatives, réglementaires, administratives ou de conventions collectives déclarées d'obligation générale respectivement de décisions d'arbitrage.

Les auteurs du projet de loi ont tenu d'inclure, conformément aux dispositions particulières incluses dans l'article 3 – 2ème tiret du paragraphe 10 de ladite directive, les dispositions minimales résultant de conventions collectives d'obligation générale dans d'autres domaines que seul celui du bâtiment, secteur a priori visé dans la directive communautaire. La Chambre des Métiers approuve le fait d'étendre le principe de l'application territoriale du droit du travail à toutes les conventions collectives d'obligation générale ainsi qu'à toutes les décisions d'arbitrage à champs d'application général.

L'article 1 mentionne nommément une liste de dispositions minimales initialement prévues par la directive 96/71/CE à savoir:

La durée de travail, les congés payés, le salaire minimal, y compris les majorations pour heures supplémentaires, le travail intérimaire et le prêt de main-d'oeuvre, la sécurité et la santé au travail, les dispositions particulières concernant l'égalité de traitement entre femmes et hommes tout comme la protection des jeunes et des femmes enceintes au travail.

En sus les auteurs du projet de loi précisent qu'il a été fait usage de la possibilité offerte par la directive d'imposer à toute entreprise travaillant sur le territoire luxembourgeois, les conditions minimales supplémentaires suivantes, afin d'éliminer tout risque de distorsion de concurrence sur le marché national: les dispositions relatives à la législation sur le chômage intempéries et le chômage technique, celles relatives aux périodes d'inactivité par la suite des congés collectifs dans le secteur du bâtiment, les dispositions quant à la lutte contre le travail illégal, celles en rapport avec la preuve écrite du contrat ou de la relation du travail, certaines dispositions relatives à la durée du travail (repos hebdomadaire, plans d'organisation du travail, heures supplémentaires), les dispositions applicables plus particulièrement aux travailleurs intérimaires détachés au Luxembourg, la législation sur le permis de travail, les disposi-

tions relatives à la sécurité et à la santé au travail, celles relatives aux services de santé au travail ainsi que les prescriptions préventives de l'assurance accidents.

La Chambre des Métiers approuve la formulation de l'article en question qui constituera à l'avenir une source de droit importante en vue de combattre le dumping social, de traiter de façon équitable les entreprises résidant au Luxembourg et celles détachant des travailleurs au Luxembourg tout en garantissant aux travailleurs actifs sur le territoire national le principe de traitement égal, indépendamment du siège ou de la nationalité de l'entreprise dont ils relèvent.

A part cette remarque générale, la Chambre des Métiers est cependant d'avis que le fait de reprendre les conventions collectives du travail aussi bien dans le préambule de l'article que dans la liste des matières est peu logique. Il faudrait dès lors que les auteurs décident de les mentionner soit dans le préambule soit dans la liste des matières incluses dans le présent projet de loi.

Par ailleurs la portée du point 12 de l'énumération ayant trait à l'inactivité obligatoire conformément à la législation sur le chômage intempéries n'est pas évaluable. D'une part l'inactivité ne peut pas être définie comme étant obligatoire du moment que la décision en incombe à l'employeur. D'autre part, le fait de définir l'inactivité comme étant obligatoire ne mène-t-il pas à une extension du champ d'application du bénéficiaire du projet de loi sous avis aux entreprises étrangères qui en sont exclues au stade actuel?

Par ailleurs la Chambre des Métiers tient à demander aux auteurs du projet de loi si l'article sous rubrique doit être défini de sorte à ce que les entreprises de travail intérimaires étrangères soient également soumises aux obligations de déclaration telles qu'elles sont prévues par le texte.

2.2. Chapitre 2: Détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services transnationale

Concernant l'article 2

L'article sous rubrique précise explicitement, à son paragraphe (1), que les dispositions de la présente loi, y compris l'article 1er, sont applicables aux entreprises détachant des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services transnationale, à l'exclusion du personnel navigant de la marine marchande de haute mer et de la navigation fluviale.

Le paragraphe (2) énonce les situations visées par la notion de détachement et transpose quasi textuellement les dispositions y afférentes de la directive européenne: premièrement l'envoi sur le territoire luxembourgeois de travailleurs détachés par une entreprise dans le cadre d'un contrat de prestation de services; deuxièmement le détachement à Luxembourg de travailleurs, sous contrat de travail avec l'entreprise détachante, au sein de l'entreprise ou du groupe même; troisièmement le détachement dans le cadre du travail intérimaire.

L'article en question précise au paragraphe (4) que la notion de relation de travail est déterminée conformément au droit luxembourgeois et définit au paragraphe (3) le travailleur détaché comme étant „tout travailleur travaillant habituellement à l'étranger et qui exécute son travail, pendant une période limitée, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg“.

Par ailleurs les auteurs du texte énoncent que, conformément à l'esprit de la directive européenne, l'article sous rubrique se base sur la condition sous-jacente, repris au paragraphe (2), qu'il existe une relation de travail entre l'entreprise d'envoi et le travailleur pendant la période de détachement.

La Chambre des Métiers considère que l'article constitue une disposition fondamentale permettant de définir clairement la situation juridique spécifique représentée par l'activité de détachement dans un contexte transfrontalier.

Concernant l'article 3

Conformément à la directive 96/71/CE, le paragraphe (1) de l'article 3 précise que les dispositions minimales concernant le salaire social minimum et par conséquent l'adaptation salariale automatique à l'indice du coût de la vie tout comme le congé annuel ne s'appliquent pas aux travaux de montage initial et/ou de première installation d'un bien requérant un degré de spécialisation professionnelle poussé, faisant partie intégrante d'une fourniture et étant indispensables pour la mise en route du bien fourni, étant entendu que ces travaux sont exécutés par des salariés provenant de l'entreprise ayant fourni les biens et n'excèdent pas un laps de temps de huit jours.

Dès lors, du moment que les travaux en question durent plus de huit jours, toutes les conditions minimales doivent à nouveau être appliquées.

La Chambre des Métiers tient à attirer l'attention des autorités compétentes sur les difficultés de contrôle des conditions inhérentes autorisant l'application de la clause dérogatoire. Cet argument peut jouer pour un grand nombre d'activités auxquelles la dérogation ne s'applique pas. Etant donné que la notion assez floue de „travaux de montage initial et/ou de première installation d'un bien“, des risques de concurrence déloyale (surtout en rapport avec les tarifs minima) restent possibles étant donné que certaines activités commerciales incluent des services de livraison et de montage faites sur le très court terme, ce qui touchera également des activités de montage d'installations caractérisées au Luxembourg comme émanant du secteur de la construction.

Les précisions formulées au paragraphe (1) (calcul de la durée du détachement sur une période de référence de douze mois; prise en compte de la durée de détachement accompli par un travailleur remplaçant un autre travailleur détaché) ainsi qu'au commentaire des articles (le laps de temps de huit jours se calculant sur la base de jours de calendrier) ne permettent pas, de l'avis de la Chambre des Métiers, d'exclure en définitive des abus potentiels.

Ainsi l'application des dispositions du présent projet de loi et plus particulièrement celles du paragraphe (2) de l'article 3 devra-t-elle éviter que des entreprises étrangères effectuant endéans un laps de temps court (p.ex. 2-3 jours) la fourniture et l'installation de fenêtres fabriquées en usine, la réalisation d'installations de chauffage central et sanitaires, la fourniture et l'installation de systèmes d'alarme et de sécurité ou d'enseignes lumineuses par exemple, échappent aux contrôles des autorités luxembourgeoises et puissent enfreindre les dispositions du projet de loi, surtout en ce qui concerne les salaires minima.

La Chambre des Métiers demande dès lors aux autorités nationales de prendre des mesures adéquates à ce que des contrôles réguliers soient effectués, tout en veillant à ce que les entreprises étrangères réalisant des activités de construction, telles que définies au Luxembourg, respectent toutes les dispositions relatives aux conditions minimales du droit du travail définies dans le présent projet de loi.

De ce fait la Chambre des Métiers ne partage aucunement l'avis des auteurs du présent texte qui expliquent au commentaire des articles: „Les auteurs de la directive ont estimé (...) que les moyens à mettre en oeuvre pour l'application de la loi étaient totalement disproportionnés par rapport à la finalité recherchée par la directive. Ils visaient des travaux de très courte durée concernant l'installation primaire d'un bien, par exemple dans le domaine de l'informatique. Il est bien souvent à la fois inutile de rendre applicable la directive, la distorsion de concurrence étant minimale, et impossible d'en contrôler l'application dans les cas visés par la directive.“

Au contraire la Chambre des Métiers insiste à ce que l'application pratique de la règle de dérogation prévue au paragraphe (1) soit vérifiée en relation avec les activités de construction mentionnées au paragraphe (2), et plus particulièrement pour le cas où une première installation d'un bien entraîne des travaux plus étendus d'ajustement, de réglages, de révision ou de réparation par exemple. Ainsi sera-t-il important d'éliminer toute possibilité de distorsion de concurrence en évitant de laisser planer un soi-disant doute sur l'utilité ou la praticabilité du contrôle de certaines activités de montage et/ou de première installation.

Une certaine vigilance de la part des administrations concernées s'impose étant donné que, malgré le fait de prévoir la dérogation contenue dans la directive, l'obligation d'information de la part de l'employeur concerné conformément à l'article 7, doit être respectée dans tous les cas.

La Chambre des Métiers considère la reprise voir l'extension de la liste des activités dans le domaine de la construction au paragraphe (2) comme étant une base essentielle en vue de tester à l'avenir l'applicabilité des principes définis dans le présent projet de loi, surtout en matière de détachement transfrontalier. Ledit paragraphe précise que les activités „qui visent la réalisation, la remise en état, l'entretien, la modification ou l'élimination de constructions“, suivi d'une liste limitative de travaux définie dans la directive européenne, ne sont en aucun cas touchées par la dérogation.

La Chambre des Métiers salue la volonté du Gouvernement à circonscrire le plus possible les échappatoires aux dispositions du présent projet de loi, en précisant dans la liste limitative proposée certaines activités faisant partie intégrante du secteur de la construction au Luxembourg, dont notamment la pose de systèmes d'alarmes, de sanitaire et de chauffage et d'enseignes lumineuses.

En outre il est particulièrement important de souligner que le Gouvernement a délibérément renoncé à faire usage de la faculté offerte par la directive européenne d'introduire des exceptions en cas de

détachement d'une durée de moins d'un mois ou de détachement dans le cadre de travaux de faible ampleur. Etant donné que les entreprises autochtones liées par les dispositions du présent texte subiraient un désavantage concurrentiel non acceptable par rapport aux entreprises exemptées, la Chambre des Métiers salue la prévoyance des autorités compétentes qui en recourant à une transposition en accord avec la situation concurrentielle transnationale que vit le Luxembourg évitent de vider la directive et le projet de loi de son utilité et efficacité.

Concernant l'article 4

L'article 4 précise que les allocations directement liées au détachement sont considérées comme faisant partie du salaire social minimum, dans la mesure où elles ne sont pas versées à titre de remboursement des dépenses effectivement encourues à cause du détachement, telles que les dépenses de voyage, de logement ou de nourriture.

La Chambre des Métiers n'a pas d'objections à formuler en rapport avec cette disposition, qui en soit reprend le texte de la directive.

Concernant l'article 5

Il est dit à l'article 5 que les dispositions du projet de loi sous avis constituent des prescriptions minimales, qui ne doivent pas faire obstacle à l'application de conditions de travail et d'emploi plus favorables pour les travailleurs.

La Chambre des Métiers n'a pas d'objections à formuler en rapport avec cette disposition, qui reprend également le texte de la directive européenne.

2.3. Chapitre 3: Contrôle de l'application des dispositions de la loi

Concernant l'article 6

L'Inspection du travail et des mines (ITM) est désignée comme autorité nationale compétente et comme bureau de liaison aux fins de la mise en oeuvre des dispositions.

La Chambre des Métiers souscrit entièrement au choix opéré par le Gouvernement et considère que l'ITM est un organisme qui a acquis une solide expérience dans la pratique des contrôles émanant d'autres cadres légaux ou réglementaires, compétences qui peuvent certes être valorisées dans le contexte de l'application sur le terrain des dispositions du présent projet de loi.

Concernant l'article 7

L'article en question définit les données minimales que tous les employeurs, y compris ceux dont le siège se situe en dehors du territoire luxembourgeois et/ou qui exercent leur activité habituellement en dehors du territoire national, doivent fournir à l'ITM. Le texte du projet de loi oblige l'entreprise à présenter, sur simple demande de l'ITM, les pièces demandées, et ce dans les plus brefs délais possibles.

Par ailleurs le Gouvernement a prévu la possibilité au paragraphe (2) de réglementer l'application concrète en la matière, „au cas où la pratique ferait ressentir un besoin de préciser la matière“, au moyen d'un règlement grand-ducal.

Les données à fournir le cas échéant par les employeurs sont: les coordonnées des travailleurs; leur qualification et la qualité dans laquelle ils sont engagés; l'occupation à laquelle ils sont régulièrement affectés; le domicile et, le cas échéant, la résidence habituelle; l'autorisation de séjour et/ou le permis de travail; le(s) lieu(x) de travail et la durée des travaux; la copie du formulaire E101 (ou une preuve similaire); la copie du contrat de travail (ou document similaire).

La Chambre des Métiers juge que l'article sous rubrique est assez précis pour pouvoir réaliser les initiatives de contrôle envisagées par le présent projet de loi, surtout auprès des entreprises étrangères qui seront dorénavant forcées de s'organiser en vue de répondre aux demandes d'informations de l'ITM.

La Chambre des Métiers se doit toutefois d'insister sur le fait que la liste ne reprend pas l'obligation de mettre à disposition les livres de salaire. La Chambre des Métiers est dès lors amené à se demander comment les autorités estiment pouvoir contrôler le respect des salaires minima sans disposer des informations y relatives. Pour des raisons de clarté, il serait utile de reprendre le livre de salaire dans la liste des informations à produire, énumérés à l'article 7 paragraphe (1).

Les auteurs du projet de loi évoquent dans le commentaire relatif à l'article 7 que tous les acteurs concernés par les „actions coup de poing“ étaient unanimes pour confirmer que le contrôle de l'application du droit du travail est lacunaire. S'il est vrai que les représentants de l'artisanat incriminaient les contrôles insuffisants, cela visait surtout les entreprises étrangères. En effet, les entreprises ayant leur siège au Luxembourg peuvent se voir exiger tous les documents inscrits dans le présent projet de loi déjà au stade actuel. Il importe de rappeler dans ce contexte que l'objectif de la loi est donc de régler les activités transfrontalières.

Dès lors le seul élément nouveau à produire serait le ou les lieu(x) de travail au Luxembourg ainsi que la durée des travaux. La Chambre des Métiers pense qu'il n'est pas nécessaire d'obliger les employeurs de fournir ces listes qui exigent un travail administratif considérable sans pour autant contribuer à faciliter les contrôles. Il y a lieu de rappeler que les entreprises de construction sont de toute façon soumises à une obligation de déclaration de chantier en vertu de la loi du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines tout comme le règlement grand-ducal du 4 novembre 1994 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en oeuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles. Une clarification sur la forme de mise à disposition serait ainsi de rigueur afin d'éviter de cumuler les obligations d'information.

Finalement la Chambre des Métiers insiste à ce que l'ITM soit dotée de ressources humaines et financières suffisantes en vue de répondre aux missions prévues par le présent projet de loi.

Concernant l'article 8

Les entreprises étrangères n'ayant pas d'établissement stable au Luxembourg et réalisant une prestation de service sur le territoire national avec détachement de travailleurs, sont tenues de conserver au Luxembourg, entre les mains d'un mandataire ad hoc, les documents nécessaires au contrôle des obligations découlant entre autres de l'article précédent.

L'article sous rubrique met dès lors partiellement en oeuvre la revendication de longue date de l'artisanat, prévoyant la tenue de certains documents sociaux auprès d'un mandataire spécial. Ainsi, les documents relatifs à la relation de travail des salariés détachés tout comme les indications à fournir par référence à l'article 7 sont à conserver et à produire par le domiciliataire mandaté qui peut être un établissement de crédit et d'assurance, un avocat, un expert-comptable ou tout simplement une personne physique.

La Chambre des Métiers félicite les auteurs du texte d'avoir mis en relation le présent projet avec les jurisprudences récentes nées des arrêts Arblade et Leloup qui admettent la mise en place de procédures nationales rendant obligatoires la tenue et la mise à disposition de documents sociaux et de travail en un „lieu accessible et clairement identifié“.

Ensemble avec l'article précédent, la présente disposition, dont la conformité avec le Traité de l'Union européenne est manifeste, permettra à l'avenir d'assurer un contrôle efficace de la réglementation visant à sauvegarder la protection sociale des travailleurs et à lutter contre la concurrence déloyale.

Concernant l'article 9

L'article 9 vise à institutionnaliser la coopération interadministrative au niveau national comme élément central de lutte contre la concurrence déloyale.

La mission de coordination incombe à l'ITM qui traitera avec d'autres administrations compétentes: le Ministère des Classes Moyennes, l'Adem, le Centre commun de la sécurité sociale, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, l'Administration des douanes et accises, l'Administration des contributions directes ainsi que l'Association d'assurance contre les accidents.

La procédure de coopération renforcée représente un moyen d'organisation efficace en vue de mener à bien les contrôles ponctuels ou systématiques sur les chantiers et dans les entreprises.

La Chambre des Métiers note avec satisfaction que l'échange d'information à des fins de contrôle se basera obligatoirement sur les technologies nouvelles de transmission de données par voie informatique, ce qui facilitera la praticabilité des dispositions du présent projet de loi et accroîtra à terme l'efficacité des mesures engagées par l'ITM.

La Chambre des Métiers a tenu dans le passé à l'introduction d'un „badge social“ en vue de permettre des contrôles efficaces par n'importe quel organe appelé à procéder à un contrôle. En l'absence de ce badge la communication de l'information, notamment par voie informatique, est essentielle afin

d'éviter que les contrôles gênent outre mesure les travaux. Ce n'est que sous cette condition que la Chambre des Métiers peut accepter de renoncer à sa revendication relative à l'introduction d'un badge social.

2.4. Chapitre 4: Contentieux

Concernant l'article 10

Les travailleurs détachés peuvent intenter une action en justice devant les tribunaux luxembourgeois compétents, sans préjudice toutefois de la faculté, le cas échéant d'intenter une action en justice devant les tribunaux compétents d'un autre Etat.

La Chambre des Métiers n'a pas d'objections à formuler en rapport avec cette disposition, qui transpose l'article de la directive européenne portant attribution de la compétence judiciaire.

2.5. Chapitre 5: Sanctions

Le Chapitre 5 est subdivisé en une section 1 qui traite des sanctions administratives (de l'article 11 jusqu'à l'article 13) et une section 2 qui définit les sanctions pénales (article 14).

Concernant l'article 11

La surveillance et l'application des dispositions du présent projet de loi sont réalisées par l'ITM et l'Administration des douanes et accises, dont les compétences se trouvent étendues en matière de contrôle du droit du travail et de lutte contre le travail clandestin et le „dumping social“.

Il est essentiel de relever que l'article 11 alinéa 2 procède à un renversement de la charge de la preuve du moment qu'une infraction est constatée par procès verbal. Toutefois les auteurs restent muets dans leurs commentaires relatifs à cet article.

En absence de motivation précise, la Chambre des Métiers s'oppose à un tel renversement de la charge de la preuve, la preuve négative pouvant s'avérer difficile dans de nombreux cas.

Par ailleurs la Chambre des Métiers constate au cours des dernières années une multiplication de l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire. Si ce statut n'est attribué aux agents de l'ITM que dans le cadre de la présente loi, la Chambre des Métiers se pose la question pertinente de savoir selon quelle manière les contrôles habituels ont pu se faire à ce jour.

Concernant l'article 12

L'article en question introduit un système d'amendes d'ordre administratives de 100.000.– à 1.000.000.– francs (2.478,90 à 24.789,40 euros). En cas de récidive, les dispositions prévoient que l'amende sera portée au double du maximum.

Les décisions administratives d'infliger des amendes d'ordre sont susceptibles des recours prévus devant les tribunaux administratifs du Luxembourg.

La Chambre des Métiers insiste par ailleurs de rajouter la mention finale „sans préjudice de sanctions prévues par les autres dispositions légales“.

Concernant l'article 13

En cas de gravité particulière des infractions constatées, l'article sous avis introduit deux sanctions: d'une part la fermeture ou l'arrêt des activités, conformément aux articles pertinents de la loi organique modifiée de 1974 portant réorganisation de l'ITM, et d'autre part le retrait de l'autorisation d'établissement, par le Ministère des Classes Moyennes.

La Chambre des Métiers juge les articles relatifs aux sanctions administratives comme étant très importants en vue de pouvoir réagir rapidement et efficacement contre les infractions aux dispositions du présent projet de loi.

Par ailleurs la Chambre des Métiers marque son accord avec le fait que les auteurs du texte aient recours à un large éventail de sanctions cohérentes, incluant aussi bien des amendes administratives en ordre croissant que la fermeture totale de l'entreprise, de l'établissement ou du chantier. La Chambre des Métiers tient à relever qu'il importe de mettre en place des sanctions administratives et pénales comparables à celles pratiquées dans les pays voisins, et plus particulièrement en Allemagne, où la loi

sur le détachement („Arbeitnehmer-Entsendegesetz“) a défini un système de sanctions importantes, entraînant des amendes d'ordre allant jusqu'à 2.000.000.– francs et impliquant d'office l'exclusion des entreprises concernées des marchés publics allemands.

La Chambre des Métiers partage l'avis des auteurs du texte sous avis qui précisent au commentaire des articles que l'efficacité des dispositions découle de la „complémentarité entre sanctions administratives (nouvelles) et sanctions pénales“.

L'ITM tout comme l'Administration des douanes et accises voient leurs compétences renforcées ce qui permettra d'élargir leur rayon d'action et de réagir rapidement sur le terrain. Le rapprochement du nouveau système de sanctions en matière de contrôle du droit du travail et de lutte contre le travail clandestin et le „dumping social“ de l'éventail de sanctions prévues dans les prescriptions du Code des assurances sociales en matière de prévention des accidents paraît utile et augmente la transparence du système de sanction en général.

Concernant l'article 14

Les sanctions pénales en cas de violation des obligations découlant du présent projet de loi se réfèrent aux taux des peines prévu dans les lois du 17 juin 1994 concernant respectivement les services de santé au travail et la santé et la sécurité au travail. Ainsi sont définies des sanctions comportant un emprisonnement de 8 jours à 6 mois et une amende de 10.001.– à 1.000.000.– francs ou une de ces peines uniquement, „sans préjudice de sanctions pénales plus sévères prévues par d'autres textes législatifs ou réglementaires applicables“.

Comme il a été spécifié pour les sanctions administratives, en cas de récidive „endéans les deux ans“, les peines relatives aux sanctions pénales peuvent également être portées au double du maximum.

Ici également la Chambre des Métiers partage l'avis des auteurs du texte sous rubrique qui argumentent que „l'introduction d'une sanction pénale identique préfigure (...) la codification du droit du travail“. Par ailleurs „un système de sanctions le plus simple possible paraît souhaitable pour des motifs d'équité (les diverses matières de droit du travail étant d'importance égale) autant que pour des raisons de simplification et lisibilité législative“.

La Chambre des Métiers rappelle ici une revendication de longue date qui comporte la nécessité de codifier au maximum les cadres légaux et réglementaires notamment ceux relatifs à la sécurité et à la santé au travail, à la sécurité sociale, à la fiscalité et au droit du travail, facilitant ainsi l'exécution de l'activité professionnelle, la lecture et la compréhension des textes.

La Chambre des Métiers tient également à attirer l'attention sur le fait que les amendes prévues dans le cadre du présent projet de loi diffèrent de celles inscrites à l'article 8 de la loi du 3 août 1977 ayant pour objet: 1. d'interdire le travail clandestin; 2. de modifier l'article 26 a) de la loi du 2 juin 1962 (...) indiquant des plafonds différents. Par ailleurs étant donné que la loi du 12 février 1999 concernant la mise en oeuvre du plan d'action national en faveur de l'emploi 1998 a amendé l'article 22 de la loi d'établissement de 1988 qui se rapporte aux sanctions pénales, il ya lieu de décider d'un ajustement des amendes prévues à l'article 8 de la loi du 3 août 1977 à celles retenues par la loi précitée dans le cadre de la loi d'établissement, à savoir „une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et une amende de 10.001.– à 5.000.000.– francs ou d'une de ces peines seulement“.

2.6. Chapitre 6: Dispositions abrogatoires

Concernant l'article 15

L'article 15 abroge l'article IV relatif au droit du travail applicable aux travaux exécutés sur le territoire luxembourgeois de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle.

Compte tenu des remarques et critiques formulées ci-dessus, la Chambre des Métiers peut approuver le présent projet de loi sous avis.

Luxembourg, le 28 novembre 2000

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Paul RECKINGER

Service Central des Imprimés de l'Etat

4694/06

N° 4694⁶**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

portant

1. Abrogation de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et la formation professionnelle et complétant la transposition de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services;
2. Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(1.3.2001)

Par sa lettre du 27 juillet 2000, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique.

Le projet de loi sous avis poursuit deux objectifs.

En premier lieu, il vise à compléter la transposition de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

Pour ce faire, le projet de loi abroge et remplace l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 concernant l'emploi et la formation professionnelle, qui avait à l'époque transposé anticipativement la directive précitée.

En deuxième lieu, le projet de loi sous avis prévoit des dispositions devant permettre une application efficace et un contrôle conséquent des règles du droit du travail au Luxembourg.

*

I. OBSERVATIONS GENERALES**1. La transposition complète de la directive 96/71/CE**

La Chambre de Commerce voudrait d'abord relever que le titre exact de cette directive est le suivant: „Directive No 96/71/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs *effectué* dans le cadre d'une prestation de services.“

L'intitulé du projet de loi sous avis serait dès lors à modifier par l'ajout du mot „*effectué*“.

L'objectif de cette directive, qui s'inscrit dans le contexte de la réalisation du Marché intérieur, se situe dans la promotion de la prestation de services dans un cadre transnational, qui exige une concurrence loyale et des mesures garantissant le respect des droits des travailleurs (considérant 5 de la directive).

A cet effet, la directive exige une coordination des législations des Etats membres de manière à prévoir un „noyau dur“ de règles impératives de protection minimale que doivent observer, dans le pays d'accueil, les employeurs qui détachent des travailleurs en vue d'effectuer un travail à titre temporaire sur le territoire de l'Etat membre de la prestation (considérant 13 de la directive).

Il ressort de la lecture de l'article 3 paragraphe 1 de la directive et de l'annexe à laquelle il y est renvoyé, que son champ d'application comprend prioritairement le domaine de la construction.

La directive prévoit toutefois, aux termes du paragraphe 10 de son article 3, que les Etats membres peuvent étendre le champ d'application à d'autres domaines d'activité.

Les auteurs du projet de loi sous avis ont fait usage de cette possibilité en déclarant d'ordre public et dès lors applicable à tous les secteurs d'activité toute une série de règles de protection résultant de textes légaux et réglementaires, ainsi que de conventions collectives déclarées d'obligation générale.

Le principe de l'application territoriale du droit du travail luxembourgeois à tout travail effectué sur le territoire luxembourgeois avait déjà été inscrit à l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et la formation professionnelle; ainsi qu'il a déjà été relevé, cet article est abrogé par le présent projet de loi, qui maintient le même principe en y ajoutant certaines sources de droit d'ordre public.

La Chambre de Commerce peut se déclarer entièrement d'accord avec toute mesure servant à combattre efficacement le dumping social dans des domaines d'activité où les entreprises luxembourgeoises sont confrontées à une concurrence déloyale de la part d'entreprises non résidentes qui ne respectent pas les standards minimaux luxembourgeois en matière de conditions de travail.

Il ne fait pas de doute qu'un des secteurs le plus exposé à une telle concurrence déloyale est le secteur du bâtiment et de la construction.

Ce n'est d'ailleurs pas par hasard qu'un groupe de travail „dumping social“ à composition tripartite avait décidé de renforcer les mesures de contrôle de l'application des règles du droit du travail, par le biais d'actions appelées et médiatisées sous le nom de „actions coup de poing“, dans le seul secteur du bâtiment et de la construction.

La Chambre de Commerce est toutefois d'avis qu'il est inopportun et dangereux d'étendre le champ d'application du projet de loi sous avis à tous les secteurs économiques.

Dans son avis du 6 juin 1995 relatif au projet de loi devenu par la suite la loi précitée du 31 juillet 1995, la Chambre de Commerce avait déjà émis des réserves quant à l'adoption d'une approche globale et exagérément protectionniste en la matière, qui aboutit en fin de compte à des effets macroéconomique contraires à l'intérêt économique général du pays.

La Chambre de Commerce est persuadée que c'est le libre jeu de la concurrence qui devrait être à la base notamment des règles gouvernant la politique salariale des entreprises; des exceptions à ce principe général devraient se limiter aux seules situations où l'intérêt sectoriel exige une ingérence des pouvoirs publics.

L'attitude globale préconisée par le projet de loi sous avis aura pour effet non seulement un isolement du Grand-Duché par rapport à ses concurrents étrangers, mais également un renchérissement des coûts affectant l'ensemble de l'économie luxembourgeoise, et certains secteurs comme l'industrie ou le secteur bancaire plus particulièrement.

Le projet de loi aura pour effet que, d'une façon générale, la concurrence des entreprises étrangères ne pourra plus jouer en faveur de la stabilité, voire de la baisse des prix, de sorte que les prix relevés à l'indice des prix à la consommation se répercuteront, en cas de hausse et à travers l'échelle mobile des salaires, sur les coûts salariaux de toutes les entreprises, comprenant à la fois celles peu touchées par le phénomène du dumping social et celles qu'on veut justement protéger contre le dumping social.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les remarques précitées se justifient d'autant plus que notre pays connaît à l'heure actuelle une hausse inquiétante de l'inflation, en comparaison avec nos partenaires européens.

La loi du 31 juillet 1995 trouvait sa source dans un avis du comité de coordination tripartite du 3 mai 1995 en matière de politique de l'emploi.

Cet avis du comité de coordination tripartite n'ignorait pas cette problématique, alors qu'il y était prévu que „des dérogations devront être possibles pour certains secteurs, moyennant décision du Ministre du Travail et par la voie de conventions collectives du travail“.

La Chambre de Commerce estime qu'il est indispensable d'introduire dans le projet de loi sous avis cette possibilité de dérogation, surtout par voie réglementaire, afin de pouvoir tenir compte notamment du degré d'exposition d'un secteur déterminé à la concurrence déloyale en matière de conditions de travail.

Il ne faut pas oublier que le Luxembourg, de par sa taille, dépend fortement des investisseurs étrangers; l'adoption d'une politique protectionniste poussée à l'extrême risque cependant de décourager ces

investisseurs à réaliser leurs investissements au Grand-Duché dans la mesure où ils ne seraient pas enclins à s'adapter notamment aux conditions salariales luxembourgeoises.

Les dispositions de la directive 96/71/CE ne font par ailleurs pas obstacle à l'application de conditions d'emploi et de travail plus favorables pour les travailleurs (article 3 paragraphe 7).

Par conséquent, une entreprise luxembourgeoise opérant à l'étranger sera contrainte de payer à ses salariés les salaires correspondant aux normes luxembourgeoises qui dépassent les salaires payés dans d'autres Etats membres.

Il s'ensuit que, dans toutes les hypothèses, les entreprises luxembourgeoises et, partant, l'économie luxembourgeoise en entier se distingueront par un manque de compétitivité certain par rapport à l'étranger.

La Chambre de Commerce se doit de relever par ailleurs que les paragraphes 3 et 4 de l'article 3 de la directive donnent la possibilité aux Etats membres de prévoir, du moins pour certains secteurs d'activité, que les règles relatives au salaire social minimum ne sont pas applicables lorsque la durée du détachement n'est pas supérieure à un mois.

La Chambre de Commerce regrette que les auteurs du projet de loi sous avis n'aient pas fait fruit de cette possibilité offerte par la directive en faisant profiter de cette dérogation certains secteurs moins touchés par le phénomène du dumping social que le secteur du bâtiment et de la construction.

2. Le contrôle de l'application du droit du travail luxembourgeois

Sous réserve des remarques quant au champ d'application du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce salue expressément ce volet du projet de loi sous avis, dans la mesure où il tend à fournir une réponse au problème épineux du contrôle notamment des conditions de rémunération des travailleurs étrangers détachés temporairement au Luxembourg.

Le renforcement des possibilités de contrôle se traduit, d'une part, par une augmentation des effectifs de l'Inspection du Travail et des Mines et de l'Administration des Douanes et Accises et, d'autre part, par le fait que le projet de loi donne une base légale à la coopération interadministrative par la loi informatique entre les différents ministères et administrations compétentes.

Afin qu'un contrôle de la part des pouvoirs publics puisse être efficace, le projet de loi prévoit que toutes les entreprises, résidentes ou non, doivent rendre accessibles aux autorités de contrôle un certain nombre de documents, avant le commencement des travaux et sur simple demande de l'Inspection du Travail et des Mines.

La Chambre de Commerce se doit de relever que cette disposition n'apporte rien de nouveau en ce qui concerne les entreprises luxembourgeoises qui, à l'heure actuelle, sont déjà susceptibles de faire l'objet d'une pareille mesure de contrôle de la part de l'Inspection du Travail et des Mines.

En ce qui concerne les entreprises non résidentes et sans établissement stable au Luxembourg, il est exigé qu'elles devront à l'avenir conserver ou présenter entre les mains d'un mandataire ad hoc résidant au Luxembourg les documents précités nécessaires au contrôle de la part des autorités publiques.

La Chambre de Commerce note qu'aux termes de l'exposé des motifs, le gouvernement ne fait à cet égard pas de lien avec la loi du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés et renonce ainsi à une formalisation d'un tel mandat ad hoc.

Il est toutefois exigé à juste titre que l'Inspection du Travail et des Mines doit être obligatoirement informée au préalable du lieu précis du dépôt de ces documents.

La Chambre de Commerce approuve les dispositions sous rubrique du projet de loi dans la mesure où elles constituent le corollaire indispensable de toute initiative destinée à assurer une égalité de traitement entre les entreprises luxembourgeoises et les entreprises étrangères opérant sur le territoire luxembourgeois.

*

II. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Concernant le chapitre 1er

Ce chapitre consacre le principe de l'application territoriale du droit du travail luxembourgeois.

L'article 1 énumère toute une série de réglementations qui constituent des dispositions de police relevant de l'ordre public national.

Cet article reprend des dispositions de l'article IV de la loi précitée du 31 juillet 1995 et y ajoute les dispositions relatives aux travail clandestin et/ou illégal, ainsi que celles concernant la sécurité et la santé du travailleur sur le lieu de travail.

En ce qui concerne le point 12 qui vise les dispositions légales concernant l'inactivité obligatoire au sens de la loi modifiée du 25 avril 1995 ayant trait à l'octroi d'une rémunération de compensation en cas de chômage involontaire dû aux intempéries et en cas de chômage accidentel ou technique involontaire, la Chambre de Commerce donne à considérer qu'aux termes de l'article 10 de cette loi, les entreprises non résidentes au Luxembourg qui y détachent temporairement du personnel sont exclues de son champ d'application.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce se demande quelle est la portée du point 11 de cet article, qui vise les dispositions ayant trait aux conventions collectives de travail.

L'alinéa 1 de cet article 1 énumère, parmi les sources du droit pouvant contenir des dispositions d'ordre public, les conventions collectives d'obligation générale.

En reprenant la législation relative aux conventions collectives parmi les dispositions d'ordre public, les auteurs du projet de loi veulent-ils obliger par exemple des entreprises non résidentes de négocier avec des syndicats luxembourgeois en vue de la conclusion d'une convention collective?

La Chambre de Commerce estime que tel ne peut manifestement pas être le cas et suggère donc de supprimer ce point 11.

Concernant le chapitre 2

Ce chapitre a trait au détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services transnationale.

L'article 2 paragraphe 1 dispose que les dispositions de l'article 1er s'appliquent également aux entreprises qui détachent des travailleurs sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Est exclu le personnel navigant de la marine marchande maritime et de la navigation fluviale.

Le paragraphe 2 de cet article définit la notion de détachement et reprend à ces fins les dispositions de l'article 1er paragraphe 3 de la directive.

L'article 3 paragraphe 1 reprend les dispositions de l'article 3 paragraphe 2 de la directive en prévoyant que les dispositions minimales concernant le salaire social minimum, l'adaptation automatique de la rémunération à l'évolution du coût de la vie et le congé annuel ne s'appliquent pas aux travaux de montage initial et/ou de première installation d'un bien qui forment partie intégrante d'un contrat de fourniture de bien, lorsqu'ils sont indispensables pour la mise en fonctionnement du bien fourni et lorsqu'ils sont exécutés par des travailleurs qualifiés et/ou spécialisés de l'entreprise de fourniture, à condition que la durée de ces travaux, calculée sur une période de référence de 12 mois, n'excède pas huit jours.

Le commentaire des articles cite comme exemple à cet égard l'installation primaire d'un bien dans le domaine de l'informatique.

La Chambre de Commerce approuve cette dérogation, qui est de toute façon imposée par la directive.

Le paragraphe 2 de cet article 3 dispose que la dérogation précitée ne s'applique pas à certaines activités dans le domaine de la construction qui sont énumérées dans une liste non limitative.

Les articles 4 et 5 ne soulèvent pas de remarque de la part de la Chambre de Commerce.

Concernant le chapitre 3

Ce chapitre contient les dispositions relatives au contrôle de l'application de la loi.

L'article 6 désigne l'Inspection du Travail et des Mines comme autorité nationale compétente aux fins de l'application de la loi.

La Chambre de Commerce approuve ce choix.

L'article 7 prévoit que toute entreprise dont un ou plusieurs travailleurs exercent une activité au Luxembourg doit, avant le commencement des travaux, rendre accessible à l'Inspection du Travail et des Mines, sur simple demande, un certain nombre de documents et d'indications essentiels.

La liste énumérant ces documents ne comprend toutefois pas les livres de salaire ou d'autres documents renseignant de manière détaillée sur la rémunération des travailleurs.

Il y aurait donc lieu d'ajouter ce point, alors qu'il s'agit d'informations primordiales lorsque l'on veut combattre le dumping social.

L'article 8 oblige les entreprises étrangères détachant du personnel au Luxembourg de désigner un mandataire ad hoc auprès duquel les documents énumérés à l'article 7 sont déposés.

Le lieu précis de ce dépôt doit au préalable être communiqué à l'Inspection du Travail et des Mines par lettre recommandée.

L'article 9 fournit la base légale à la coopération interadministrative par voie informatique et est expressément salué par la Chambre de Commerce comme élément indispensable dans le cadre d'une lutte efficace contre le phénomène de dumping social.

Sont visés également par cet article les pouvoirs de contrôle de l'Inspection du Travail et des Mines.

La Chambre de Commerce insiste sur le fait que les contrôles effectués ainsi que les nouveaux moyens légaux à la disposition de l'administration soient accompagnés d'une publicité adéquate dans la presse luxembourgeoise.

Le chapitre 4 relatif aux contentieux n'appelle pas de remarques de la part de la Chambre de Commerce.

Le chapitre 5 a trait aux sanctions administratives et pénales, allant d'amendes d'ordre et de peines d'emprisonnement à l'arrêt immédiat du travail au sein de l'entreprise et au retrait de l'autorisation d'établissement.

*

Au vu des remarques concernant le champ d'application du projet de loi sous avis et après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce doit se montrer réticente quant aux dispositions du projet de loi sous avis.

Service Central des Imprimés de l'Etat

4694/07

N° 4694⁷**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant

1. **Abrogation de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et la formation professionnelle et complétant la transposition de la directive 96/71/CE concernant le détachement des travailleurs dans le cadre d'une prestation de services;**
2. **Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(29.1.2002)

Par dépêche du 1er août 2000, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis aux délibérations du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, lequel a été élaboré par le ministre du Travail et de l'Emploi.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le 16 octobre 2000, les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ainsi que de la Chambre d'agriculture furent transmis au Conseil d'Etat.

En date du 31 octobre 2000, l'avis de la Chambre de travail fut communiqué au Conseil d'Etat.

L'avis de la Chambre des employés privés fut transmis au Conseil d'Etat le 21 novembre 2000 et celui de la Chambre des métiers lui parvint le 7 décembre 2000.

Finalelement, en date du 6 mars 2001, l'avis de la Chambre de commerce fut communiqué au Conseil d'Etat.

Par une lettre qui parvint au Conseil d'Etat le 10 juillet 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, est intervenu auprès du Conseil d'Etat pour qu'il émette dans les meilleurs délais son avis, alors que la Commission européenne avait insisté dans une lettre de rappel sur la transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

En date du 10 octobre 2001, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, rappela cette lettre.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet sous avis a en premier lieu pour objet de réglementer le détachement de travailleurs au Luxembourg dans le cadre d'une prestation de services transnationale et de compléter ainsi la transposition de la directive 96/71/CE précitée en vue d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur. Cette directive vise à promouvoir la prestation de services dans un espace transfrontalier en l'assortissant de normes garantissant à la fois une concurrence loyale sur le marché du travail et le respect des droits des travailleurs. Elle prévoit notamment un noyau dur de règles impératives de protection à respecter dans les pays d'accueil par les employeurs détachant des travailleurs pour un travail temporaire dans le cadre d'une prestation de services transnationale. Ces règles sont particulièrement importantes dans un pays comme le Grand-Duché de Luxembourg, dont le territoire exigü est l'objet de flux transfrontaliers importants.

Le présent projet vise en second lieu à énoncer des dispositions du droit du travail luxembourgeois qui s'appliquent obligatoirement à tout travail effectué au Luxembourg et de renforcer les moyens de contrôle de l'Inspection du travail et des mines et de l'Administration des douanes et accises, afin de lutter efficacement contre le phénomène du dumping social et par ricochet économique. En conséquence, le projet prévoit de remplacer l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle qui avait déjà introduit le principe de l'application territoriale de larges parties du droit du travail luxembourgeois, définies comme étant d'ordre public, à tous les salariés ayant un statut de droit privé travaillant au Grand-Duché de Luxembourg, y compris ceux qui font l'objet d'un détachement temporaire.

Selon les auteurs du projet, celui-ci est un instrument indispensable de lutte contre le dumping social interne et transfrontalier, de sorte qu'il constitue une étape déterminante pour le bon fonctionnement du marché unique des biens et services dans le respect des droits élémentaires de tous les travailleurs. Ils qualifient finalement le projet sous avis comme „l'un des projets les plus importants de la période législative en cours“.

Quoi qu'il en soit, le Conseil d'Etat se doit d'émettre un certain nombre de critiques.

Tout d'abord, il échet de souligner que toutes les dispositions énumérées à l'article 1er du projet comme noyau dur de dispositions du droit du travail luxembourgeois s'appliquant obligatoirement à tout travail effectué au Luxembourg font déjà l'objet de lois spécifiques sans qu'elles aient toujours eu l'effet souhaité.

Le simple fait de les rassembler dans le cadre d'un article d'une nouvelle loi et de les qualifier de „dispositions de police relevant de l'ordre public national“ peut-il changer l'impact juridique de ces dispositions? Le Conseil d'Etat voudrait à cet égard rappeler une partie des observations qu'il a émises dans son avis du 27 juin 1995 au sujet de l'article 5 du projet de loi relative à l'emploi et à la formation professionnelle qui qualifiait la plupart des dispositions retenues à l'article 1er du projet sous avis de dispositions de police relevant de l'ordre public national:

„D'abord, il échet de laisser jouer les règles applicables en matière de droit international privé. En effet dans les différents pays qui sont concernés par l'application du présent article la législation en matière de contrat de travail présente un caractère d'ordre public. Il en résulte qu'en cas de litige dont les juridictions autres que luxembourgeoises seraient saisies, celles-ci ne manqueraient pas d'appliquer la loi régissant la matière indépendamment des dispositions applicables en droit luxembourgeois.

En ce qui concerne l'application des dispositions en matière de travail sur le plan interne luxembourgeois, il convient de rappeler que les juridictions luxembourgeoises ont décidé dans le passé (*Cour de cassation, 2 juillet 1959, Pasicrisie tome XVII, page 443*) que la loi qui régleme le statut légal des salariés et qui s'impose impérativement à tout travail exécuté sur le territoire du Grand-Duché est une loi de police et de sûreté.

Par ailleurs, si le Luxembourg voulait imposer impérativement sa législation à tout salarié travaillant au Luxembourg, même temporairement, il faudrait que ce caractère impératif soit également d'application dans le domaine de la législation de la sécurité sociale. Or, les articles 4 et 181 du code des assurances sociales prévoient expressément que les personnes travaillant temporairement au Luxembourg peuvent être ou sont même dispensées d'une assurance, si elles sont affiliées à l'étranger.“ (*cf. doc. parl. No 40447, p. 4*)

Ensuite, il y a lieu de noter que la lutte contre le dumping social est avant tout un problème de contrôle. Il est un fait que le contrôle de l'application du droit du travail au Luxembourg est lacunaire. Selon les auteurs du projet de loi, cet état de choses est dû à une „certaine insuffisance des moyens juridiques, personnels et infrastructurels“ et ils estiment que le projet constitue un pas décisif en vue d'une vraie efficacité du contrôle de mise en œuvre du droit du travail au Luxembourg. Il ne faut cependant pas perdre de vue que l'efficacité d'une administration ne passe pas seulement par une augmentation de ses effectifs, mais encore faut-il l'organiser rationnellement aussi bien dans ses structures internes que dans ses relations extérieures avec d'autres administrations nationales et internationales. Le Conseil d'Etat n'ayant pas encore été saisi du texte du projet de réforme de l'Inspection du travail et des mines ignore si tel est le cas. Toujours est-il que le présent projet ne risque guère d'améliorer la collaboration des agents des douanes et accises avec ceux de l'Inspection du travail et des mines, mais au contraire d'engendrer de nouveaux conflits ou confusions, ne serait-ce que par l'interférence entre le droit d'injonction de l'Inspection du travail et des mines avec le pouvoir hiérarchique du directeur des

douanes par rapport à ses subordonnés. Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard les considérations générales qu'il a émises dans son avis du 19 février 1993 au sujet du projet de loi portant organisation de l'administration des douanes et accises. (*cf. doc. parl. No 3700², 3701¹, 3702¹, pp. 3 et 4*)

Il faut par ailleurs ne pas se méprendre sur la portée réelle de la jurisprudence récente très nuancée de la Cour de Justice des Communautés européennes qui a confirmé que les lois d'un Etat membre, même qualifiées de lois de police et de sûreté, ne s'imposent pas nécessairement à une entreprise établie dans un autre Etat membre et exécutant temporairement des travaux dans le premier Etat.

Ainsi, dans un arrêt *Mazzoleni* du 15 mars 2001, la Cour, même si elle dit pour droit que les dispositions du Traité concernant la libre prestation de services et la libre circulation de travailleurs ne s'opposent pas à ce qu'un Etat membre impose à une entreprise établie dans un autre Etat membre et exécutant temporairement des travaux dans le premier Etat membre de payer aux travailleurs détachés la rémunération minimale fixée par les règles nationales de cet Etat, retient cependant que l'application de telles règles pourrait s'avérer disproportionnée lorsqu'il s'agit de salariés d'une entreprise établie dans une région frontalière qui sont amenés à effectuer, à temps partiel et pendant de brèves périodes, une partie de leur travail sur le territoire d'un, voire de plusieurs Etats membres autres que celui d'établissement de l'entreprise. La Cour enjoint par la suite aux autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil d'établir si, et dans quelle mesure, l'application d'une réglementation nationale imposant un salaire minimal est nécessaire et proportionnée pour assurer la protection des travailleurs concernés.

De même, la Cour, dans un arrêt *Arblade* du 23 novembre 1999, avait déjà retenu que les articles 59 et 60 (devenus après modification les articles 49 et 50) du Traité ne s'opposent pas à ce qu'un Etat membre impose à une entreprise établie dans un autre Etat membre et exécutant temporairement des travaux dans le premier Etat de payer à ses travailleurs détachés la rémunération minimale fixée par la convention collective de travail applicable dans le premier Etat membre, mais posait comme condition que les dispositions en cause fussent suffisamment précises et accessibles pour ne pas rendre, en pratique, impossible ou excessivement difficile la détermination, par un tel employeur, des obligations qu'il devrait respecter.

Selon l'arrêt *Arblade* les articles 59 et 60 précités ne s'opposent pas non plus à ce qu'un Etat membre oblige une entreprise établie dans un autre Etat membre et exécutant temporairement des travaux dans le premier Etat à tenir à disposition, pendant la période d'activité sur le territoire du premier Etat membre, des documents sociaux et de travail sur le chantier ou en un autre lieu accessible et clairement identifié du territoire de cet Etat, mais il faut que cette mesure soit nécessaire pour lui permettre d'assurer un contrôle effectif du respect de sa réglementation justifiée par la sauvegarde de la protection sociale des travailleurs.

De plus, en vertu du même arrêt, les articles 59 et 60 s'opposent à ce qu'un Etat membre impose aux prédites entreprises de conserver, pendant 5 ans après qu'elle a cessé d'occuper des travailleurs dans le premier Etat membre, des documents sociaux au domicile dans ledit Etat membre, d'une personne physique qui tient ces documents en tant que mandataire ou préposé.

A la suite de cette jurisprudence et tout en sachant que l'article 4, paragraphe 3 de la directive 96/71/CE précitée dispose que chaque Etat membre prend les mesures appropriées pour que les informations concernant les conditions de travail et d'emploi soient généralement accessibles, il n'est pas certain que les articles 7 et 8 du projet sous avis prévoyant pour les entreprises établies à l'étranger la conservation au Luxembourg, entre les mains d'un mandataire ad hoc y résidant, des documents contenant un certain nombre d'indications essentielles, indispensables au contrôle des obligations lui incombant, s'imposent à ces entreprises. S'agit-il vraiment d'une mesure nécessaire pour un contrôle effectif du respect de sa réglementation justifiée par la sauvegarde de la protection sociale des travailleurs, surtout si l'on sait que l'Inspection du travail et des mines est appelée à coopérer avec les autorités d'autres Etats qui assument des tâches similaires et que dans le cadre de cette coopération elle peut adresser à ces autorités des demandes d'information concernant la mise à disposition de travailleurs transfrontaliers? A cela s'ajoute que l'article 8 du projet ne fixe pas de délai de conservation pour les documents.

En outre, les articles 7 et 8 font surgir tous les problèmes liés à la protection de l'homme contre l'utilisation abusive des données nominatives (*cf. projet de loi 4735 relatif à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel*) et à la domiciliation des sociétés (*cf. loi du 31 mai 1999 régissant la domiciliation des sociétés*).

Enfin, l'article 12 du projet prévoit une amende d'ordre susceptible d'être prononcée par le directeur de l'Inspection du travail et des mines. Le Conseil d'Etat voudrait à cet égard rappeler son avis du 22 novembre 1994 sur le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant: 1) l'entrée et le séjour des étrangers, 2) le contrôle médical des étrangers, 3) l'emploi de la main-d'œuvre étrangère (*cf. doc. parl. No 4013, pp. 17 et ss.*). Dans cet avis, il soumettait les sanctions administratives à certaines exigences reprises de la matière pénale, à savoir notamment:

- une définition suffisamment précise et claire de l'incrimination pour exclure tout arbitraire;
- une décision motivée;
- impossibilité de sanctionner une personne sans que celle-ci ait été mise à même de connaître les charges qui existent contre elle et sans qu'elle ait pu faire valoir ses moyens de défense;
- possibilité d'un recours de pleine juridiction.

*

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'abrogation de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle faisant l'objet d'un article du texte du projet lui-même, il n'y a pas lieu de l'énoncer dans l'intitulé. De même, le Conseil d'Etat suggère de se référer à l'intitulé précis de la directive 96/71/CE précitée et de corriger l'intitulé du projet de la manière suivante:

„PROJET DE LOI

portant:

- 1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;**
- 2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail.**

Article 1er

Cet article énumère le noyau dur des dispositions du droit du travail luxembourgeois qui, qualifiées de dispositions de police relevant de l'ordre public national, doivent s'appliquer à tout travail effectué au Luxembourg. Il s'agit de la reprise quasi textuelle des dispositions de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 précitée complétée par les dispositions de lutte contre le travail illégal et les dispositions relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs sur le lieu de travail.

Le Conseil d'Etat rappelle à l'égard de ce noyau dur ses remarques critiques dans les considérations générales relatives au présent projet. De plus, il voudrait rendre attentif aux risques liés à une énumération non exhaustive des dispositions obligatoires et souligner dans ce contexte qu'il échet de supprimer le terme „notamment“ à la deuxième ligne du paragraphe 1er.

De toute façon, le Conseil d'Etat préfère maintenir autant que possible à ce paragraphe le texte de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 précitée qui lui semble plus proche de la directive 96/71/CE et il propose par conséquent le libellé suivant pour le début du paragraphe 1er:

„Constituent des dispositions de police relevant de l'ordre public national, conformément aux dispositions de la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, approuvée par la loi du 27 mars 1986, et sont comme telles applicables à tous les travailleurs exerçant une activité sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y compris ceux qui font l'objet d'un détachement temporaire, toutes les dispositions légales, réglementaires ou administratives ainsi que celles résultant de conventions collectives déclarées d'obligation générale ou d'une décision d'arbitrage ayant un champ d'application similaire à celui des conventions collectives déclarées d'obligation générale, ayant trait:“

Selon les auteurs du projet de loi, le *point 1* du paragraphe 1er relatif à la preuve écrite du contrat ou de la relation de travail „est en soi redondant, alors que l'obligation y contenue résulte de la directive européenne 91/533/CEE et est donc de toute manière applicable à toutes les entreprises“. En effet, la loi du 15 mai 1995 portant modification de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail a transposé en

droit national la directive 91/533/CEE du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail, de sorte qu'il y a lieu de supprimer au point 1 les termes qui suivent l'expression „contrat de travail“ qui sont superfétatoires. En effet, le texte sous avis s'applique à toute forme de contrat de travail (écrit ou verbal).

En ce qui concerne le *point 11*, le Conseil d'Etat voudrait souligner qu'il se différencie des conventions collectives visées au 1er alinéa par le fait qu'il a trait aux conventions collectives qui n'ont pas été déclarées d'obligation générale.

A l'instar de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce, le Conseil d'Etat rend attentif au fait que la loi modifiée du 25 avril 1995 (ayant trait à l'octroi d'une rémunération de compensation en cas de chômage involontaire dû aux intempéries et en cas de chômage accidentel ou technique involontaire) visée par le *point 12* exclut actuellement de son champ d'application les entreprises non résidentes au Luxembourg et qui y détachent temporairement des travailleurs.

Pour ce qui est du *point 13*, le Conseil d'Etat recommande d'écrire „travail clandestin ou illégal“. Par ailleurs, il estime dans ce contexte que la loi du 3 août 1977 sur le travail clandestin, pour être vraiment efficace comme réglementation d'ordre public, doit être revue dans les meilleurs délais.

Enfin, il échet de signaler au *point 14* relatif à la sécurité et à la santé des travailleurs sur le lieu de travail que le terme „l'hygiène“ figure à la directive 96/71/CE précitée. En outre, il est préférable de remplacer les termes „prescriptions“ par „mesures“ et „édictees“ par „fixées“.

La législation luxembourgeoise ne connaissant pas de dispositions contraires à celle figurant au paragraphe 2 de l'article 1er et tenant compte du fait que les dispositions du paragraphe 1er doivent constituer des dispositions de police relevant de l'ordre public national, le Conseil d'Etat se demande si le paragraphe 2 n'est pas superfétatoire et à supprimer par conséquent.

Article 2

Le paragraphe 1er de cet article précise que les dispositions de l'article 1er s'appliquent aux entreprises qui détachent des travailleurs sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, mais en exclut le personnel navigant de la marine marchande maritime et de la navigation fluviale. A l'instar de la Chambre des employés privés, le Conseil d'Etat ne comprend pas pourquoi les auteurs du projet ont prévu une exception pour le personnel de la navigation fluviale, alors que la directive 96/71/CE précitée n'exclut que le personnel navigant des entreprises de la marine marchande de son champ d'application. Il propose en conséquence de supprimer au paragraphe 1er de l'article 2 les termes „et de la navigation fluviale“.

Au paragraphe 2, qui définit le détachement du travailleur, il échet de supprimer au *point 3* les mots „et ce même pour une durée courte et/ou prédéterminée“ qui ne figurent pas dans la directive 96/71/CE précitée et dont le sens se retrouve au paragraphe 3 qui précise que le travailleur détaché exécute son travail pendant une période limitée sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

Comme il est évident qu'au Luxembourg la notion de relation de travail est déterminée conformément au droit luxembourgeois, il y a lieu de supprimer le paragraphe 4.

Article 3

Il se recommande pour des raisons de clarté de remplacer au *1er alinéa* du paragraphe 1er les termes „travaux de montage initial et/ou de première installation“ et „les travailleurs qualifiés et/ou spécialisés“ par ceux respectivement de „travaux de montage initial ou de première installation“ et „les travailleurs qualifiés ou spécialisés“, et d'ajouter à la fin de cet alinéa „de calendrier“.

Au *2e alinéa*, il est préférable de remplacer les termes „cette durée“ par „cette période“.

Le paragraphe 2 prévoit que les dérogations à l'article 1er ne s'appliquent pas au domaine de la construction et énumère à la suite une série de travaux visés. Contrairement à l'avis des auteurs du projet et à l'instar de la Chambre de commerce, le Conseil d'Etat n'estime pas que cette énumération est limitative, l'expression „notamment“, lue dans son contexte, ayant un caractère exemplatif. Voilà pourquoi il approuve les précisions apportées au point 4 de cette énumération qui lui semblent judicieuses dans le contexte luxembourgeois pour éviter des risques de concurrence déloyale.

Articles 4 et 5

Ces articles, qui reprennent presque mot pour mot les dispositions de la directive 96/71/CE susvisée, ne donnent pas lieu à observation.

Article 6

Comme il est évident que l'Inspection du travail et des mines doit respecter dans sa coopération avec les autorités d'autres Etats les dispositions légales et réglementaires relatives à la protection des données, il n'y a plus lieu de le mentionner au *2e alinéa* de cet article. De même, il est préférable d'y remplacer les termes „tâches équivalentes“ par „tâches similaires“.

Au *3e alinéa*, le Conseil d'Etat suggère de supprimer à la fin de l'alinéa les termes „ou susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs au travail“, activités qui semblent comprises dans les activités présumées illégales mentionnées précédemment, de sorte qu'il se recouvre avec l'article 4, paragraphe 2 de la directive 96/71/CE. L'alinéa 3 peut être reformulé d'une manière plus claire comme suit:

„Dans le cadre de cette coopération, l'Inspection du travail et des mines répond aux demandes d'informations motivées relatives à la mise à la disposition transnationale de travailleurs et émanant d'autres administrations publiques désignées comme bureaux de liaison ou autorités nationales compétentes. Ces demandes visent également des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales.“

Article 7

Le Conseil d'Etat propose un libellé simplifié de la phrase introductive du paragraphe 1er de l'article 7 sous avis:

„Les entreprises rentrant dans le champ d'application de la présente loi doivent, avant le commencement des travaux, rendre accessibles à l'Inspection du travail et des mines, sur simple demande et dans le plus bref délai possible, les indications essentielles indispensables à un contrôle, et notamment:“

Suit la liste de ces indications qui, n'étant pas limitative, peut, conformément aux avis de la Chambre des métiers et de la Chambre de commerce, être utilement complétée par l'énumération des livres de salaires qui doivent, de façon d'ailleurs générale, être à la disposition de l'Inspection du travail et des mines pour lui permettre un contrôle efficace (fait d'ailleurs reconnu indirectement par les auteurs du projet dans leur commentaire sur l'article 8).

Finalement, le Conseil d'Etat renvoie aux observations au sujet de la directive 91/533/CEE du 14 octobre 1991 précitée qu'il a émises dans les considérations générales du présent avis pour suggérer la suppression en fin du paragraphe 1er des termes y relatifs.

Article 8

Le Conseil d'Etat renvoie d'abord à ses considérations générales au sujet de l'arrêt *Arblade* et du projet de loi (4735) relatif à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Ensuite, il propose en conformité de ses suggestions en relation avec l'article 7, de faire débiter l'article sous avis comme suit:

„Les entreprises visées à l'article 2 de la présente loi sont tenues de conserver au Luxembourg ...“

Enfin, il préfère substituer à la fin de l'article l'adjectif „envisagée“ à l'expression „en question“.

Article 9

Il est évident que l'Inspection du travail et des mines doit exercer son pouvoir de contrôle conformément à la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines. Il n'est donc pas nécessaire de répéter cette évidence au deuxième alinéa du paragraphe 2 qui est à supprimer en conséquence.

Au paragraphe 1er, il échet de remplacer „Ministre ayant le droit d'établissement dans ses attributions“ par „ministre ayant le droit d'établissement dans ses attributions“.

Le paragraphe 3 qui oblige diverses administrations à transmettre à l'Inspection du travail et des mines les données dont celle-ci doit disposer en vue de l'application du présent projet ne saurait trouver l'approbation du Conseil d'Etat. D'abord, la formulation aussi vague d'une disposition dans une matière touchant la transmission de données très sensibles n'est pas acceptable. Ensuite, ce paragraphe risque de ne pas s'inscrire dans la logique de l'article 321 du Code des assurances sociales. Enfin, le Conseil

d'Etat insiste fermement à ce que l'objectif poursuivi cadre avec le système prévu dans la future loi relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

Article 10

Le présent projet n'innove pas en droit international en matière de compétence judiciaire, raison pour laquelle le Conseil d'Etat estime que cet article peut être supprimé comme étant superfétatoire.

En ordre subsidiaire, le Conseil d'Etat recommande de remplacer les termes „les tribunaux luxembourgeois compétents“ ainsi que „les tribunaux compétents d'un autre Etat“ par les termes „les juridictions luxembourgeoises compétentes“ et „les juridictions compétentes d'un autre Etat“.

Article 11 (10 selon le Conseil d'Etat)

D'abord, il est évident que cet article qui vise surtout les attributions du personnel de l'Inspection du travail et des mines ainsi que de l'Administration des douanes et accises en matière de constat des infractions aux dispositions du présent projet ne peut figurer sous un chapitre „Sanctions“ ni sous une section „Sanctions administratives“.

Ensuite, l'article sous avis constitue dans une certaine mesure un double emploi avec l'article 6 du projet qui désigne l'Inspection du travail et des mines seule „comme autorité nationale compétente aux fins d'application de la présente loi“ et l'article 9 qui impose à l'Inspection „dans le cadre de la mission lui incombant en application de la présente loi“ une étroite collaboration e.a. avec l'Administration des douanes et accises.

Enfin, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales au sujet de la confusion entre les attributions de l'Inspection du travail et des mines et celles de l'Administration des douanes et accises. En chargeant les deux administrations sous la réserve vague „chacune en ce qui la concerne“ de la surveillance et de l'application des dispositions du projet, l'article 11 ne fait qu'accentuer les risques de conflits de compétence entre ces administrations.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat s'oppose à cet article et en propose la suppression. Il recommande de préciser les attributions respectives en la matière de l'Inspection du travail et des mines et de l'Administration des douanes et accises ainsi que la collaboration nécessaire entre ces deux administrations et de ces administrations avec d'autres lors de la réforme annoncée de la loi portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines.

De toute façon, il échet de préciser quels agents de l'Inspection du travail et des mines ont qualité d'officiers de police judiciaire. La formulation retenue au projet („le personnel d'inspection de l'Inspection du travail et des mines“) ne peut être maintenue, sous peine d'opposition formelle, au regard de la teneur donnée à l'article 97 de la Constitution par la loi du 13 juin 1989.

Subsidiairement, le Conseil d'Etat voudrait rendre attentif aux faits, qu'au 2^e alinéa il y aurait lieu d'écrire „fonctions prévues à la présente loi“ au lieu de „fonctions relatives à la présente loi“, qu'au 3^e alinéa il faudrait supprimer les termes „siégeant en matière civile“ et que l'alinéa final disposant que l'article 458 du code pénal s'applique est superfétatoire puisqu'il énonce une évidence.

Article 12 (10 selon le Conseil d'Etat)

Cet article punit les entreprises qui ne respectent pas les articles 1er, 7 et 8 de la présente loi d'une amende d'ordre et entend de la sorte donner une suite à l'article 5 de la directive 96/71/CE précitée qui exige que les Etats membres prennent des mesures adéquates en cas de non-respect de la directive.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales en ce qui concerne les sanctions administratives.

Il estime d'abord que les infractions ne sont pas suffisamment précisées en l'espèce.

Ensuite, l'amende administrative, avec un maximum de 1.000.000.- de francs (double du maximum en cas de récidive), prend le caractère d'une peine pénale qui, au regard des critères rappelés par la Cour européenne des droits de l'Homme dans nombre d'arrêts, doit obéir à des règles de fond et de procédure autrement exigeantes (voir *Revue belge de droit constitutionnel*, 1996, pp. 240 à 242; 1997, pp. 211 et 212).

Par ailleurs, le Conseil d'Etat voudrait renvoyer au rapport de la commission juridique de la Chambre des députés du 5 juillet 1995 concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1) l'entrée et le séjour des étrangers 2) le contrôle médical des étrangers

3) l'emploi de la main-d'œuvre étrangère. La Commission juridique y (*ad article XVIII*) émet les observations suivantes au sujet des sanctions administratives:

„Dans le domaine des infractions aux lois, la Commission juridique estime qu'il faut en principe avoir recours à des amendes pénales, susceptibles d'un recours devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, garants naturels des libertés publiques. La Commission insiste à ce que à l'avenir les sanctions administratives soient limitées à un strict minimum.“ (*cf. doc parl. N° 4013⁵, p. 8*)

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que l'article 14 du projet punit les infractions aux dispositions des chapitres 1er et 2 du projet d'amendes pénales, de sorte que le non-respect d'un article peut entraîner le cumul d'une amende d'ordre et d'une amende pénale, cumul qui ne devrait cependant être admis que dans trois cas:

- „– Il est possible d'admettre des sanctions administratives ayant un caractère provisoire, en attendant l'intervention d'une sanction pénale ...
- Le cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale se justifie également lorsque les deux sanctions n'ont pas la même nature ...
- Le cumul peut se justifier lorsque la sanction pénale est regardée comme une arme d'emploi exceptionnel.“ (*cf. Les conditions du cumul entre sanctions administratives et sanctions pénales in „Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions“, étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat français le 8 décembre 1994*)

Comme l'article 12 sous avis ne remplit pas les critères énoncés ci-avant et en raison des autres problèmes soulevés ci-dessus, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cet article et suggère de le supprimer.

A titre subsidiaire, il propose de se référer à la loi du 1er août 2001 relatif au basculement en euro le 1er janvier 2002 et modifiant certaines dispositions législatives et d'omettre à *l'alinéa 1er* du paragraphe 1er la parenthèse avec les montants de l'amende d'ordre en euros.

Il y aurait lieu de rédiger le *2e alinéa* comme suit:

„Les décisions d'infliger l'amende d'ordre et la fixation de son montant relèvent de la compétence du directeur ou de l'un des directeurs adjoints de l'Inspection du travail et des mines qui émettent une décision écrite dûment motivée, les observations des parties concernées ayant été demandées.“

Il se recommande d'écrire *in fine* du paragraphe 2: „dans les quarante jours de la notification de la décision à l'entreprise“.

Article 13 (10 selon le Conseil d'Etat)

Les sanctions prévues par d'autres dispositions légales, réglementaires et conventionnelles étant évidemment applicables, il n'y a plus lieu de le répéter au début de cet article. De même, l'arrêt immédiat ou la cessation immédiate du travail au sein de l'entreprise, de l'établissement ou du chantier concerné sont réglés, comme l'indique d'ailleurs le paragraphe 1er sous avis, aux articles 15, 16 et 17 de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines, de sorte que la 2e partie de l'article 13 devient superflue. Pour le cas où il y aurait lieu de préciser ces règles, notamment pour ce qui est de la collaboration envisagée des agents de l'Administration des douanes et accises à ces mesures, il échet de l'intégrer aux articles y relatifs du projet de réforme de l'Inspection du travail et des mines annoncée.

Enfin, au paragraphe 2, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce que l'Inspection du travail et des mines soit impliquée dans une procédure de retrait prévue par une autre loi. Le retrait de l'autorisation d'établissement ne peut être effectué que par l'autorité qui l'a délivrée conformément à la loi modifiée du 28 décembre 1988: 1) réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel, ainsi qu'à certaines professions libérales; 2) modifiant l'article 4 de la loi du 2 juillet 1985 portant réglementation des conditions d'obtention du titre et du brevet de maîtrise dans l'exercice des métiers. Il ne peut y avoir de procédure de retrait parallèle, même si c'est seulement „pour une période de temps appropriée jusqu'à notification à l'Inspection du travail et des mines de la preuve du rétablissement de la conformité de l'entreprise concernée“. Par ailleurs, il s'entend qu'une sanction de cette envergure ne peut être fondée sur l'expiration d'une période de temps appropriée, notion aussi peu précise.

Pour tous ces motifs, il faut supprimer l'article 13.

Article 14 (10 selon le Conseil d'Etat)

Cet article énonce les sanctions pénales pour les infractions aux dispositions du projet „et notamment ses chapitres 1 et 2“. D'abord, il faut dire que ces infractions ne sont pas suffisamment précisées. Ensuite, on doit souligner que la plupart des dispositions prévues au chapitre 1er ont donné lieu à des lois spécifiques qui, elles-mêmes, prévoient des sanctions pénales. Selon l'adage „*non bis in idem*“, le Conseil d'Etat doit donc s'opposer formellement à cet article qui est à supprimer.

Article 15 (10 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 29 janvier 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

Service Central des Imprimés de l'Etat

4694/08

N° 4694⁸

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant

1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;
2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

* * *

**AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION
DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI****DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT**

(8.5.2002)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 24 de la loi organique du Conseil d'Etat ainsi qu'à l'article 148, paragraphe 2, deuxième alinéa du règlement d'ordre intérieur de la Chambre des Députés, j'ai l'honneur de vous soumettre une série d'amendements au projet de loi sous rubrique que la Commission du Travail et de l'Emploi a adoptés dans ses réunions des 18 et 29 avril 2002. A toutes fins utiles un texte coordonné du projet de loi est joint en annexe.

Article 1er

Le Conseil d'Etat rend attentif aux risques liés à une énumération non exhaustive des dispositions obligatoires et propose à cet effet de supprimer le terme „notamment“ en début de la phrase introductive du paragraphe 1er.

Par contre, ce terme se rapporte aux dispositions d'ordre conventionnel ou contractuel conformément aux termes de la loi du 27 mars 1986 portant approbation de la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles pour souligner que le texte vise non seulement les obligations conventionnelles et contractuelles et qu'il n'est par ailleurs pas certain que la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles suffise pour couvrir toutes les hypothèses envisageables.

Dans cette optique, la commission propose de maintenir le terme „notamment“ tout en le déplaçant dans le texte de façon à lire: „ ..., en ce qui concerne notamment les dispositions d'ordre conventionnel ou contractuel conformément aux termes ...“

Contrairement au Conseil d'Etat, la commission estime qu'il y a lieu de maintenir le point 1 du paragraphe 1er relatif à la preuve écrite du contrat ou de la relation de travail, tel que proposé au texte gouvernemental. La commission estime que la référence à la directive 91/533/CEE du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail a sa raison d'être dans le contexte du présent projet de loi, même si cette directive a déjà été transposée en droit national par la loi du 15 mai 1995 portant modification de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

Toutefois, par voie d'amendement, la commission propose de remplacer l'expression „et/ou“ par la seule conjonction „ou“, celle-ci ayant d'évidence dans ce contexte une signification à la fois alternative

et inclusive. La commission propose de procéder systématiquement à cette modification à travers le texte du projet, alors que le Conseil d'Etat propose cette même modification d'ordre rédactionnel à plusieurs autres endroits du texte.

Le point 14 a trait aux dispositions relatives à la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail et se réfère plus particulièrement aux prescriptions de prévention des accidents de l'Association d'assurance contre les accidents.

La Commission du Travail et de l'Emploi a soulevé un problème juridique provenant du fait que les prescriptions de prévention des accidents de l'Association d'assurance contre les accidents édictées conformément à l'article 154 du Code des assurances sociales n'ont pas été publiées au Mémorial et ne sont donc en principe opposables qu'aux membres de l'Association d'assurance contre les accidents auxquels elles ont été notifiées et non pas aux entreprises travaillant sur notre territoire dans le cadre d'un détachement.

La commission estime dès lors qu'il est nécessaire de compléter le texte par la référence à des prescriptions minimales de sécurité et de santé à établir par la voie réglementaire sur base de l'article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail. Elle propose en conséquence de libeller le point 14 comme suit:

„14. à la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail en général et plus particulièrement aux prescriptions de prévention des accidents de l'Association d'assurance contre les accidents édictées conformément à l'article 154 du Code des assurances sociales et aux prescriptions minimales de sécurité et de santé établies par voie de règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés sur base de l'article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail.“

Article 2

Au paragraphe 2, qui définit le détachement du travailleur, le Conseil d'Etat propose de supprimer au point 3 les mots „et ce même pour une durée courte et/ou prédéterminée“ qui ne figurent pas dans la directive 96/71/CE précitée.

La commission considère qu'il y a lieu de maintenir le texte gouvernemental, alors que le projet entend précisément écarter la possibilité d'excepter les détachements de courte durée. Il s'agit donc de ne pas reprendre la possibilité générale laissée par la directive d'exclure de tels courts détachements de l'application de la loi.

Tout comme à d'autres endroits du texte, les termes „et/ou“ sont remplacés par „ou“.

La commission ne reprend pas la proposition du Conseil d'Etat de supprimer le paragraphe (4). Elle considère que ce texte doit être maintenu afin d'assurer qu'en tout état de cause le droit luxembourgeois est applicable pour déterminer les notions de „relation de travail“ ou „de travailleur“, ceci notamment par rapport à la situation des faux indépendants.

Article 6

Le Conseil d'Etat suggère de supprimer à la fin de l'alinéa 3 les termes „ou susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs au travail“, activités qui semblent comprises dans les activités présumées illégales mentionnées précédemment. Il propose de reformuler l'alinéa 3 d'une manière plus claire comme suit:

„Dans le cadre de cette coopération, l'Inspection du travail et des mines répond aux demandes d'informations motivées relatives à la mise à la disposition transnationale de travailleurs et émanant d'autres administrations publiques désignées comme bureaux de liaison ou autorités nationales compétentes. Ces demandes visent également des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales.“

La commission reprend cette reformulation du Conseil d'Etat en y réintégrant toutefois in fine par voie d'amendement le bout de phrase „ou susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs au travail“. En effet, la commission estime que les activités visées par ces termes ne sont pas toujours et nécessairement contraires à une loi, mais peuvent néanmoins mettre en danger la sécurité et la santé des travailleurs.

L'alinéa 3 aura donc la teneur suivante:

„Dans le cadre de cette coopération, l'Inspection du Travail et des Mines répond aux demandes d'information motivées relatives à la mise à la disposition transnationale de travailleurs et émanant d'autres administrations publiques désignées comme bureaux de liaison ou autorités nationales compétentes. Ces demandes visent également des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales ou susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs au travail.“

Article 9

Le Conseil d'Etat désapprouve le paragraphe (3) qui oblige diverses administrations à transmettre à l'Inspection du travail et des mines les données dont celle-ci doit disposer en vue de l'application du présent projet. Le Conseil d'Etat considère que dans le domaine de la transmission des données, une formulation aussi vague n'est pas acceptable.

La commission souligne que cet article a pour objet d'institutionnaliser la coopération interadministrative au niveau national. Il s'agit d'un moyen indispensable de contrôle et de lutte contre la concurrence déloyale. Renoncer à consacrer légalement l'obligation des administrations à soumettre à l'Inspection du travail et des mines les données dont elles disposent équivaudrait en fait à remettre en cause la mise en œuvre efficace de la loi.

La commission considère toutefois que dans un domaine aussi sensible que la protection des données la prudence est de mise. Voilà pourquoi et afin de rencontrer les appréhensions exprimées par le Conseil d'Etat, la commission propose d'ajouter au paragraphe (3) un deuxième alinéa ayant la teneur suivante:

„Un règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés déterminera la nature exacte des données qui doivent être mises à sa disposition conformément à l'alinéa qui précède.“

Article 10

La commission ne reprend pas la proposition du Conseil d'Etat de supprimer l'article 10 du projet. La commission estime que le maintien de cet article s'impose, alors qu'il systématise le droit de tous les travailleurs détachés tombant sous l'application de la présente loi de saisir les tribunaux luxembourgeois contre leurs entreprises (détachantes), indépendamment et en plus de leurs éventuels droits consacrés par le droit international privé de saisir d'autres tribunaux conformément au droit international privé.

La commission reprend la proposition subsidiaire formulée par le Conseil d'Etat consistant à remplacer les termes „les tribunaux luxembourgeois compétents“ ainsi que „les tribunaux compétents d'un autre Etat“ par les termes „les juridictions luxembourgeoises compétentes“ et „les juridictions compétentes d'un autre Etat“.

Article 11

Suite aux critiques formulées par le Conseil d'Etat, la commission propose de modifier l'intitulé du chapitre 5 en „Surveillance de l'application de la loi et sanctions administratives“. La subdivision en sections est supprimée.

Il y a ensuite lieu de redresser une erreur purement matérielle au premier alinéa de l'article 11, où il convient de lire „... sont chargées d'assurer la surveillance de l'application des dispositions ...“ au lieu de „... sont chargées d'assurer la surveillance et l'application des dispositions ...“.

La commission ne partage pas l'avis du Conseil d'Etat que l'article 11 ferait double emploi avec l'article 6, alors que l'article 6 régit la collaboration de l'Inspection du travail et des mines avec les autorités étrangères, tandis que l'article 11 attribue à l'Inspection du travail et des mines et à l'Administration des douanes et accises la mission de surveiller l'application de la loi par les entreprises agissant sur le territoire luxembourgeois.

La commission estime en outre qu'il est superfluo de préciser davantage les attributions respectives de l'Inspection du travail et des mines et de l'Administration des douanes et accises, alors que ces attributions sont d'ores et déjà définies dans d'autres lois.

Comme le Conseil d'Etat soulève une opposition formelle en ce qui concerne l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire à certains fonctionnaires de l'Inspection du travail et des mines et

de l'Administration des douanes et accises, la commission propose la suppression pure et simple des 2e, 3e et 4e alinéas de l'article 11. Cette matière sera régie lors de la réforme future de l'Inspection du travail et des mines.

L'article 11 se lira donc comme suit:

„Art. 11.– L'Inspection du travail et des mines et l'Administration des douanes et accises, chacune en ce qui la concerne, sont chargées d'assurer la surveillance de l'application des dispositions de la présente loi.“

Article 12

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à cet article et suggère de le supprimer. Il se base notamment sur un rapport de la commission juridique de la Chambre des Députés du 5 juillet 1995, qui exprime l'opinion qu'il faut en principe avoir recours à des amendes pénales et que les sanctions administratives doivent être limitées à un strict minimum.

Tout en se ralliant à cet avis, la Commission du Travail et de l'Emploi estime qu'il s'agit en l'espèce d'un des cas exceptionnels dans lesquels il est légitime, voire indispensable, d'avoir recours à des sanctions administratives. En effet, les sanctions administratives, qui seront limitées à la non-exécution par une entreprise des obligations lui imposées en vertu des articles 7 et 8 du projet de loi, ont l'avantage de pouvoir être infligées de façon plus rapide et plus flexible que les sanctions pénales. Les sanctions administratives ont encore l'avantage qu'elles peuvent être infligées indistinctement à des personnes physiques et morales, tandis que les sanctions pénales ne peuvent être infligées qu'à des personnes physiques.

Néanmoins, afin de garantir au maximum la sauvegarde des droits de la défense, la commission propose de reformuler l'article 12. Le nouveau texte s'inspire de l'article 27, paragraphes 5 et suivants, de la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité, texte qui a été largement repris de propositions du Conseil d'Etat (avis du 21 mars 2000, doc. parl. No 4601³).

Le texte en question prévoit des amendes d'ordres et, comme sanction administrative suprême, le pouvoir d'ordonner la cessation temporaire de tout travail. La non-observation d'une telle ordonnance de cessation de travail sera sanctionnée pénalement. Conformément à nos principes de droit, la sanction pénale frappera le chef d'entreprise, personne physique.

Il va sans dire que les sanctions pénales actuellement prévues à l'article 14 du projet de loi sont supprimées, alors qu'un même fait ne peut pas être sanctionné deux fois.

Compte tenu de ces considérations, la commission propose de rédiger l'article 12 comme suit:

„Art. 12.– Toute entreprise, personne physique ou morale, qui n'exécute pas les obligations lui imposées par les articles 7 et 8 de la présente loi, peut être frappée par le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué d'une amende d'ordre qui ne peut pas dépasser 20.000 euros.

En outre, le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué peut prononcer, soit à la place, soit en sus de l'amende d'ordre, l'une ou plusieurs des sanctions disciplinaires suivantes:

- l'avertissement;*
- le blâme.*

Le maximum de l'amende d'ordre peut être doublé en cas de récidive dans un délai de 2 ans après un premier manquement.

En cas de deuxième récidive dans le même délai, le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué peut ordonner la cessation de tout travail pour un délai ne dépassant pas un mois. Les travailleurs ne pourront subir aucune perte de rémunération en raison d'une telle cessation de travail. L'ordonnance de cessation de travail sera affichée aux entrées principales de l'entreprise, de l'établissement ou du chantier. Le chef d'entreprise qui fait travailler en violation d'une ordonnance de cessation de travail est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 251 euros à 50.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué peut, soit d'office, soit à la demande de toute personne concernée, sanctionner les manquements qu'il cons-

tate. Il ne peut toutefois se saisir ou être saisi de faits remontant à plus de trois ans s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, à leur constatation ou à leur sanction.

En cas d'un manquement visé à l'alinéa 1er, le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué met la personne intéressée en demeure de se conformer aux prescriptions légales et réglementaires en vigueur dans un délai déterminé. Lorsque la personne intéressée ne se conforme pas à cette mise en demeure dans le délai fixé ou fournit des renseignements incomplets ou erronés, le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué peut prononcer à son encontre les sanctions prévues au présent article.

Les sanctions sont prononcées après que la personne intéressée a reçu notification des griefs et a été mise à même de consulter le dossier et de présenter ses observations écrites ou verbales, assistée par une personne de son choix.

L'instruction et la procédure devant le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué sont contradictoires.

Les décisions sont motivées et notifiées à la personne intéressée. Elles sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Article 13 du texte initial

La Commission du Travail et de l'Emploi se rallie à la proposition du Conseil d'Etat de supprimer l'article 13.

En effet, le pouvoir d'ordonner la cessation temporaire du travail, qui faisait l'objet du paragraphe (1), vient d'être intégré dans l'article 12, tandis que le pouvoir de retirer l'autorisation d'établissement, qui faisait l'objet du paragraphe (2), devra effectivement être rediscuté lors de la révision future du droit d'établissement.

Article 14 du texte initial

Conformément à ce qui a été exposé ci-dessus, la commission propose de supprimer l'article 14 afin d'éviter tout cumul de sanctions administratives et de sanctions pénales.

Articles 13 nouveau et 14

En attendant la réforme générale de l'Inspection du travail et des mines, la Commission du Travail et de l'Emploi propose d'apporter deux modifications ponctuelles à la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines.

Il s'agit d'abord d'attribuer aux fonctionnaires de la carrière moyenne du rédacteur la qualité de membres du „personnel d'inspection“ de l'Inspection du travail et des mines. Actuellement, la catégorie du „personnel d'inspection“ comprend la direction, les fonctionnaires des différentes carrières supérieures et les fonctionnaires de deux des carrières moyennes, à savoir celle de l'assistant social et celle de l'ingénieur technicien. En ne faisant pas partie du „personnel d'inspection“, les fonctionnaires de la carrière moyenne du rédacteur ne sont pas habilités à se rendre dans les entreprises et sur les chantiers pour y effectuer des contrôles. Or, la commission est d'avis qu'après avoir reçu la formation appropriée, les fonctionnaires de la carrière moyenne du rédacteur pourront aisément assumer de nouvelles responsabilités en ce qui concerne la surveillance de l'application de la loi en matière de droit du travail au sens restreint (durée du travail, contrats, salaires etc.), tandis que les fonctionnaires de la carrière moyenne de l'ingénieur technicien continueront à assumer leurs responsabilités en ce qui concerne la surveillance de l'application de la loi en matière de sécurité et de santé au travail, domaine beaucoup plus technique. Il importe de préciser que l'appartenance au „personnel d'inspection“ n'a pas d'incidence sur la rémunération des fonctionnaires concernés.

Il s'agit ensuite d'étendre à l'ensemble du „personnel d'inspection“ le pouvoir de dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Actuellement, ce pouvoir est réservé au seul „personnel supérieur d'inspection“, c'est-à-dire à la direction et aux fonctionnaires des différentes carrières supérieures. Or, le Gouvernement voulait déjà en 1972 attribuer ce pouvoir à l'ensemble du „personnel d'inspection“, mais le projet initial avait été modifié par la Commission des affaires sociales sur proposition du Conseil d'Etat (doc. parl. No 1634⁵). Il est à noter que par l'attribution du pouvoir de dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les fonctionnaires en question ne se voient pas conférer la qualité d'officier de police judiciaire. Ce pouvoir leur évite simplement de devoir se

déplacer trop fréquemment au tribunal pour y confirmer leurs constatations en tant que témoins, sous la foi du serment.

Compte tenu de ces réflexions, la commission propose un chapitre 6 intitulé „*Dispositions modificatives et abrogatoires*“ comprenant l'article 13 nouveau et reprenant l'article 15 initial en lui attribuant le numéro 14:

„Chapitre 6 – Dispositions modificatives et abrogatoires

Art. 13.– *La loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines est amendée comme suit:*

1. *L'article 12, premier point, prend la teneur suivante:*

„personnel d'inspection: le directeur, les directeurs adjoints ainsi que les fonctionnaires ou employés occupant les emplois et fonctions énumérés à l'article 6 paragraphe (1) sous a), b), c), d), e) et f) de la présente loi;“

2. *L'article 18, paragraphe (1), alinéa 1er, prend la teneur suivante:*

„Sans préjudice des droits qui lui sont réservés aux articles qui précèdent, le personnel d'inspection constate par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire les infractions aux lois, règlements et conventions collectives de travail dont la surveillance est confiée à l'Inspection du travail et des mines.“

3. *L'article 19, paragraphe (2), alinéa 2, prend la teneur suivante:*

„Sur le vu du rapport prévu à l'alinéa qui précède et après vérification personnelle des faits matériels constitutifs de l'infraction, le personnel d'inspection procédera conformément aux dispositions du paragraphe (1) de l'article 18 qui précède.“

4. *L'article 21 prend la teneur suivante:*

„Le directeur ou, en cas d'empêchement, les directeurs adjoints peuvent déléguer au personnel visé à l'article 6, paragraphe (1), sous g) et h) de la présente loi, par écrit et pour un contrôle déterminé, tout ou partie des prérogatives réservées au personnel de contrôle.“

Art. 14.– *L'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle est abrogé.“*

*

Copie de la présente est adressée pour information à M. François Biltgen, Ministre du Travail et de l'Emploi, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Jean SPAUTZ

Président de la Chambre des Députés

*

TEXTE COORDONNE ET AMENDE

PROJET DE LOI 4694

portant

1. **transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;**
2. **réglementation du contrôle de l'application du droit du travail**

(Les amendements parlementaires figurent en caractères gras; les textes repris du Conseil d'Etat sont imprimés en italiques.)

Chapitre 1er – Principe de l'application territoriale du droit du travail

Art. 1er.– (1) Constituent des dispositions de police relevant de l'ordre public national, en ce qui concerne **notamment** les dispositions d'ordre conventionnel ou contractuel conformément aux termes de la loi du 27 mars 1986 portant approbation de la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, et sont comme telles applicables à tous les travailleurs exerçant une activité sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y compris ceux qui font l'objet d'un détachement temporaire, quelle que soit sa durée ou sa nature, toutes les dispositions légales, réglementaires, administratives, ainsi que celles résultant de conventions collectives déclarées d'obligation générale ou d'une décision d'arbitrage ayant un champ d'application similaire à celui des conventions collectives d'obligation générale, ayant trait:

1. au contrat de travail écrit **ou** au document établi en vertu de la directive 91/533/CEE du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail;
2. au salaire social minimum et à l'adaptation automatique de la rémunération à l'évolution du coût de la vie;
3. à la durée du travail et au repos hebdomadaire;
4. au congé payé;
5. aux congés collectifs;
6. aux jours fériés légaux;
7. à la réglementation du travail intérimaire et du prêt de main-d'oeuvre;
8. à la réglementation du travail à temps partiel et à durée déterminée;
9. aux mesures de protection applicables aux conditions de travail et d'emploi des enfants et des jeunes, des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher;
10. à la non-discrimination;
11. aux conventions collectives de travail;
12. à l'inactivité obligatoire conformément à la législation sur le chômage intempéries et le chômage technique;
13. au travail clandestin *ou* illégal, y compris les dispositions concernant les autorisations de travail pour travailleurs non ressortissants d'un Etat membre de l'Espace économique européen;
14. **à la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail en général et plus particulièrement aux prescriptions de prévention des accidents de l'Association d'assurance contre les accidents édictées conformément à l'article 154 du Code des assurances sociales et aux prescriptions minimales de sécurité et de santé établies par voie de règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés sur base de l'article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail.**

(2) Les dispositions du paragraphe premier du présent article s'appliquent aux travailleurs, quelle que soit leur nationalité, au service de toute entreprise, sans préjudice quant à la nationalité et au lieu juridique ou effectif du siège social de celle-ci.

Chapitre 2 – Détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services transnationale

Art. 2.– (1) Les dispositions de l'article premier de la présente loi s'appliquent également aux entreprises, à l'exception du personnel navigant de la marine marchande maritime, qui, dans le cadre d'une prestation de services transnationale, détachent des travailleurs sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) On entend notamment par détachement, au sens du paragraphe (1) qui précède, les opérations suivantes effectuées par les entreprises concernées, pour autant qu'il existe une relation de travail entre l'entreprise d'envoi et le travailleur pendant la période de détachement:

1. le détachement d'un travailleur, même pour une durée courte **ou** prédéterminée, pour le compte et sous la direction des entreprises, telles que visées au paragraphe (1) du présent article, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, dans le cadre d'un contrat conclu entre l'entreprise d'envoi et le destinataire de la prestation de services établi ou exerçant son activité au Luxembourg;
2. le détachement, même pour une durée courte **ou** prédéterminée, d'un travailleur sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg dans un établissement appartenant à l'entreprise d'envoi ou dans une entreprise appartenant au groupe dont fait partie l'entreprise d'envoi;
3. le détachement, sans préjudice de l'application de la loi du 19 mai 1994 portant réglementation du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d'œuvre, par une entreprise de travail intérimaire, ou dans le cadre d'un prêt de main-d'œuvre, d'un travailleur auprès d'une entreprise utilisatrice établie **ou** exerçant son activité sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, et ce même pour une durée courte prédéterminée.

(3) On entend par travailleur détaché, tout travailleur travaillant habituellement à l'étranger et qui exécute son travail, pendant une période limitée, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) La notion de relation de travail est déterminée conformément au droit luxembourgeois.

Art. 3.– (1) En cas de détachement de travailleurs, au sens de l'article 2 de la présente loi, dans le cadre de travaux de montage initial *ou* de première installation d'un bien qui forment partie intégrante d'un contrat de fourniture de biens, qui sont indispensables pour la mise en fonctionnement du bien fourni et qui sont exécutés par les travailleurs qualifiés *ou* spécialisés de l'entreprise de fourniture, l'article premier, paragraphe (1), points 2 et 4 de la présente loi ne s'applique pas, à condition que la durée des travaux en question n'excède pas huit jours de *calendrier*.

La durée précitée du détachement est calculée sur une période de référence de douze mois. Lors du calcul de cette *période*, la durée d'un détachement accompli par un travailleur remplaçant un travailleur détaché est prise en compte.

(2) Toutefois, la dérogation fixée au paragraphe (1) qui précède ne s'applique pas aux activités dans le domaine de la construction qui visent la réalisation, la remise en état, l'entretien, la modification ou l'élimination de constructions, et notamment les travaux suivants:

1. excavation,
2. terrassement,
3. construction,
4. montage et démontage d'éléments préfabriqués, dont les installations sanitaires et de chauffage, l'installation de systèmes d'alarme et d'enseignes lumineuses,
5. aménagement ou équipement,
6. transformation,
7. rénovation,
8. réparation,
9. démantèlement,
10. démolition,

11. maintenance,
12. entretien – travaux de peinture et de nettoyage,
13. assainissement.

Art. 4.– Dans le cas d'un détachement de travailleurs au sens de l'article 2 de la présente loi, les allocations directement liées au détachement sont considérées comme faisant partie du salaire minimum visé à l'article 1er, (1) sous 2. de la présente loi, dans la mesure où elles ne sont pas versées à titre de remboursement des dépenses effectivement encourues à cause du détachement, telles que les dépenses de voyage, de logement ou de nourriture.

Art. 5.– Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'application de conditions d'emploi et de travail plus favorables dans le chef des travailleurs détachés de ou vers le Luxembourg.

Chapitre 3 – Contrôle de l'application des dispositions de la loi

Art. 6.– L'Inspection du travail et des mines est désignée comme autorité nationale compétente aux fins de l'application de la présente loi.

Dans le cadre de cette mission, l'Inspection du travail et des mines est appelée à coopérer avec les autorités d'autres Etats qui assument des *tâches similaires* à celles définies dans la présente loi.

Dans le cadre de cette coopération, l'Inspection du Travail et des Mines répond aux demandes d'information motivées relatives à la mise à la disposition transnationale de travailleurs et émanant d'autres administrations publiques désignées comme bureaux de liaison ou autorités nationales compétentes. Ces demandes visent également des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales ou susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs au travail.

L'assistance administrative est exercée de façon réciproque et à titre gracieux.

Art. 7.– (1) Aux fins de l'application de la présente loi, l'entreprise, y compris celle dont le siège est établi hors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg **ou** qui effectue son travail habituellement hors du territoire luxembourgeois, dont un ou plusieurs travailleurs exercent une activité au Luxembourg, y compris ceux qui font l'objet d'un détachement temporaire conformément aux dispositions des articles 1 et 2 de la présente loi, doit, avant le commencement des travaux, rendre accessible à l'Inspection du travail et des mines, sur simple demande et dans le plus bref délai possible, les indications essentielles indispensables à un contrôle, et notamment:

- les noms, prénoms, date et lieu de naissance, état civil, nationalité et profession des travailleurs;
- la qualification exacte des travailleurs;
- la qualité dans laquelle ils sont engagés dans l'entreprise et l'occupation à laquelle ils y sont régulièrement affectés;
- le domicile et, le cas échéant, la résidence habituelle des travailleurs;
- s'il y a lieu, l'autorisation de séjour **ou** le permis de travail;
- le ou les lieux de travail au Luxembourg et la durée des travaux;
- la copie du formulaire E 101, **ou**, le cas échéant, l'indication précise des organismes de sécurité sociale auxquels les travailleurs sont affiliés pendant leur séjour sur le territoire luxembourgeois;
- la copie du contrat de travail **ou** du document établi en vertu de la directive 91/533/CEE du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail.

(2) Un règlement grand-ducal pourra préciser l'application du présent article.

Art. 8.– Toute entreprise généralement quelconque, établie et ayant son siège social à l'étranger, **ou** qui n'a pas d'établissement stable au Luxembourg au sens de la loi fiscale, dont un ou plusieurs travailleurs exercent, à quelque titre que ce soit, des activités au Luxembourg, est tenue de conserver au Luxembourg, entre les mains d'un mandataire ad hoc y résidant, les documents nécessaires au contrôle des obligations lui incombant en application de la présente loi, et notamment de l'article 7 qui précède.

Lesdits documents doivent être présentés dans le plus bref délai possible à l'Inspection du travail et des mines, sur simple demande de celle-ci. L'Inspection du travail et des mines est obligatoirement informée au préalable du lieu précis du dépôt des pièces, moyennant lettre recommandée à la poste avec accusé de réception, par les soins de l'entreprise ou de son mandataire visé à l'alinéa qui précède, au plus tard avant l'exercice de l'activité salariée *envisagée*.

Art. 9.– (1) Dans le cadre de la mission lui incombant en application de la présente loi, l'Inspection du travail et des mines collabore étroitement notamment avec les administrations compétentes en la matière, telles que le *ministre* ayant le droit d'établissement dans ses attributions, l'Administration de l'emploi, le Centre commun de la sécurité sociale, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, l'Administration des douanes et accises, l'Administration des contributions directes, ainsi que l'Association d'assurance contre les accidents.

(2) L'Inspection du travail et des mines peut procéder, de jour et de nuit, seule ou en commun, avec une, plusieurs ou toutes les administrations visées au paragraphe (1) qui précède, à des contrôles ponctuels ou systématiques sur les chantiers et dans les entreprises.

Le pouvoir de contrôle de l'Inspection du travail et des mines est exercé conformément aux articles 13 et suivants de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines.

(3) Aux fins de l'application de la présente loi, les administrations visées au paragraphe (1) du présent article sont tenues de transmettre à l'Inspection du travail et des mines, notamment par voie informatique, les données dont celle-ci doit disposer en vue de l'application de la présente loi.

Un règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés déterminera la nature exacte des données qui doivent être mises à sa disposition conformément à l'alinéa qui précède.

Chapitre 4 – *Contentieux*

Art. 10.– Pour faire valoir leurs droits aux conditions de travail et d'emploi garantis par la présente loi, les travailleurs détachés au sens de l'article 2 peuvent intenter une action en justice devant les *juridictions* luxembourgeoises compétentes, sans préjudice, le cas échéant, de la faculté d'intenter, conformément aux conventions internationales existant en matière de compétence judiciaire, une action en justice devant les *juridictions* compétentes d'un autre Etat.

Chapitre 5 – *Surveillance de l'application de la loi et sanctions administratives*

Art. 11.– L'Inspection du travail et des mines et l'Administration des douanes et accises, chacune en ce qui la concerne, sont chargées d'assurer la surveillance de l'application des dispositions de la présente loi.

Art. 12.– Toute entreprise, personne physique ou morale, qui n'exécute pas les obligations lui imposées par les articles 7 et 8 de la présente loi, peut être frappée par le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué d'une amende d'ordre qui ne peut pas dépasser 20.000 euros.

En outre, le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué peut prononcer, soit à la place, soit en sus de l'amende d'ordre, l'une ou plusieurs des sanctions disciplinaires suivantes:

- l'avertissement;
- le blâme.

Le maximum de l'amende d'ordre peut être doublé en cas de récidive dans un délai de 2 ans après un premier manquement.

En cas de deuxième récidive dans le même délai, le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué peut ordonner la cessation de tout travail pour un délai ne dépassant pas un mois. Les travailleurs ne pourront subir aucune perte de rémunération en

raison d'une telle cessation de travail. L'ordonnance de cessation de travail sera affichée aux entrées principales de l'entreprise, de l'établissement ou du chantier. Le chef d'entreprise qui fait travailler en violation d'une ordonnance de cessation de travail est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 251 euros à 50.000 euros ou d'une de ces peines seulement.

Le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué peut, soit d'office, soit à la demande de toute personne concernée, sanctionner les manquements qu'il constate. Il ne peut toutefois se saisir ou être saisi de faits remontant à plus de trois ans s'il n'a été fait aucun acte tendant à leur recherche, à leur constatation ou à leur sanction.

En cas d'un manquement visé à l'alinéa 1er, le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué met la personne intéressée en demeure de se conformer aux prescriptions légales et réglementaires en vigueur dans un délai déterminé. Lorsque la personne intéressée ne se conforme pas à cette mise en demeure dans le délai fixé ou fournit des renseignements incomplets ou erronés, le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué peut prononcer à son encontre les sanctions prévues au présent article.

Les sanctions sont prononcées après que la personne intéressée a reçu notification des griefs et a été mise à même de consulter le dossier et de présenter ses observations écrites ou verbales, assistée par une personne de son choix.

L'instruction et la procédure devant le directeur de l'Inspection du travail et des mines ou le fonctionnaire par lui délégué sont contradictoires.

Les décisions sont motivées et notifiées à la personne intéressée. Elles sont susceptibles d'un recours en réformation devant le tribunal administratif.

Chapitre 6 – Dispositions modificatives et abrogatoires

Art. 13.– La loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines est amendée comme suit:

1. L'article 12, premier point, prend la teneur suivante:

„personnel d'inspection: le directeur, les directeurs adjoints ainsi que les fonctionnaires ou employés occupant les emplois et fonctions énumérés à l'article 6 paragraphe (1) sous a), b), c), d), e) et f) de la présente loi;“

2. L'article 18, paragraphe (1), alinéa 1er, prend la teneur suivante:

„Sans préjudice des droits qui lui sont réservés aux articles qui précèdent, le personnel d'inspection constate par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire les infractions aux lois, règlements et conventions collectives de travail dont la surveillance est confiée à l'Inspection du travail et des mines.“

3. L'article 19, paragraphe (2), alinéa 2, prend la teneur suivante:

„Sur le vu du rapport prévu à l'alinéa qui précède et après vérification personnelle des faits matériels constitutifs de l'infraction, le personnel d'inspection procédera conformément aux dispositions du paragraphe (1) de l'article 18 qui précède.“

4. L'article 21 prend la teneur suivante:

„Le directeur ou, en cas d'empêchement, les directeurs adjoints peuvent déléguer au personnel visé à l'article 6, paragraphe (1), sous g) et h) de la présente loi, par écrit et pour un contrôle déterminé, tout ou partie des prérogatives réservées au personnel de contrôle.“

Art. 14.– L'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle est abrogé.

Service Central des Imprimés de l'Etat

4694/09

N° 4694⁹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROJET DE LOI

portant

1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;
2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(24.9.2002)

Par une dépêche en date du 8 mai 2002, le Conseil d'Etat a été saisi d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission du Travail et de l'Emploi de la Chambre des députés.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi intégrant les modifications proposées.

*

En ce qui concerne le point 14 de l'article 1er ayant trait aux dispositions relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs sur le lieu de travail, le Conseil d'Etat approuve le libellé amendé de ce point qui, par adoption d'un règlement grand-ducal sur base de l'article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail, vise à rendre opposables des prescriptions minimales de sécurité et de santé aux entreprises travaillant sur notre territoire dans le cadre d'un détachement.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat maintient les observations émises à l'égard de l'article 1er dans son avis initial du 29 janvier 2002.

Il en est de même pour l'article 2 du projet.

Quant à l'article 6, alinéa 3, le Conseil d'Etat peut être d'accord avec la réintégration du bout de phrase „ou susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs au travail“ en ajoutant que le constat de la Commission du Travail et de l'Emploi de la Chambre des députés que ces activités „ne sont pas toujours et nécessairement contraires à une loi“ souvent ne fait que souligner la nécessité de légiférer en la matière.

Pour ce qui est des articles 7, 8 et 9, paragraphe (2) et 10, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations initiales.

L'article 9, paragraphe (3), tel qu'amendé par la Commission, prévoyant un règlement grand-ducal pour déterminer la nature exacte des données qui doivent être mises à la disposition de l'Inspection du travail et des mines, rencontre l'approbation du Conseil d'Etat.

Article 12

La nouvelle rédaction de l'article 12 donne lieu aux observations suivantes:

- L'alinéa 1er donne au directeur de l'Inspection du travail et des mines, ou au fonctionnaire par lui délégué, le pouvoir de punir les entreprises qui ne respectent pas les articles 7 et 8 de la loi d'une

amende d'ordre maximale de 20.000 euros. D'abord, on peut douter que les amendes d'ordre prévues en l'espèce (40.000 euros en cas de récidive) soient encore de nature administrative. De par son envergure, cette amende d'ordre ne peut plus guère être taxée d'administrative, mais prend plutôt le caractère d'une sanction pénale avec toutes les conséquences que comporte ce rapprochement quant aux garanties exigées en la matière par la Convention européenne des droits de l'homme.

Ensuite, il faut souligner que les articles 13 et 14 de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines prévoient déjà un droit de libre accès au personnel d'inspection de cette administration à tout établissement (cf. paragraphe (1), alinéas a) et b) de l'article 13) ainsi que l'autorisation pour ce personnel „à procéder à tous examens, contrôles ou enquêtes jugés nécessaires“ et à „demander communication sans déplacement de tous livres, registres, fichiers et documents relatifs aux conditions de travail“ (cf. paragraphe (1), alinéa a), et notamment point ii de l'article 14). Sachant que l'article 28 de la loi modifiée du 4 avril 1974 précitée punit d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de dix mille et un à un million de francs (251 à 25.000 euros) ou d'une de ces peines seulement toute personne qui s'est opposée ou a tenté de s'opposer à l'exercice des pouvoirs et mesures énumérés aux articles 13 et 14 de la précitée loi de 1974, l'alinéa 1er de l'article 12 sous avis soulève de nouveau le problème du cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale pour réprimander un même fait. En principe, un tel cumul ne peut être admis que dans trois cas:

- * il est possible d'admettre des sanctions administratives ayant un caractère provisoire, en attendant l'intervention d'une sanction pénale;
- * le cumul se justifie également lorsque les deux sanctions n'ont pas la même nature;
- * le cumul peut encore se justifier lorsque la sanction pénale est regardée comme une arme d'emploi exceptionnel.

Le Conseil d'Etat estime qu'aucune des trois hypothèses n'est donnée en l'espèce.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie également aux observations suivantes retenues par le Conseil d'Etat belge (*Revue belge de droit constitutionnel, Chronique de jurisprudence 2000, page 22*):

„Qu'en est-il lorsque des sanctions pénales sont déjà prévues pour les infractions aux dispositions pour lesquelles le projet entend prévoir des sanctions administratives ou lorsqu'un même fait pourra donner lieu à la fois à une sanction pénale proprement dite et à une sanction administrative? Il doit être tenu compte du principe '*non bis in idem*' consacré par l'article 14, § 7, du Pacte international de New York relatif aux droits civils et politiques, selon lequel 'nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays'. En effet, l'application cumulative de sanctions par l'autorité administrative et par le juge pénal à un même comportement violerait la disposition précitée du Traité, dès lors que la 'sanction administrative' est susceptible d'être qualifiée de 'pénale' compte tenu de la nature de l'infraction ou de la gravité de la sanction (...).“

- Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle la proposition subsidiaire de son avis initial d'attribuer le pouvoir de décision en matière d'amendes d'ordre au directeur ou à l'un des directeurs adjoints de l'Inspection du travail et des mines au lieu de conférer ce pouvoir au directeur ou au „fonctionnaire par lui délégué“.

Cette remarque vaut également pour les 2e, 5e, 6e, 7e et 8e alinéas de l'article 12 sous avis.

- En ce qui concerne les sanctions disciplinaires, à savoir l'avertissement et le blâme, il se recommande de les omettre, alors qu'elles n'auront pratiquement pas d'effet en la matière. En outre, il faut savoir que l'article 18, paragraphe (1) de la loi de 1974 précitée prévoit déjà, pour le personnel supérieur d'inspection, la faculté de donner des avertissements ou conseils au lieu de recommander des poursuites.
- Le 5e alinéa visant la cessation de tout travail en cas de deuxième récidive soulève d'abord la question de savoir comment cette mesure peut être exécutée à l'étranger pour une entreprise détachant des travailleurs sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Ensuite, il échet de rappeler que l'article 16 de la loi modifiée du 4 avril 1974 précitée donne déjà au directeur ou, en cas d'empêchement, au directeur adjoint (sic!), le pouvoir d'ordonner l'arrêt immédiat du travail, lorsque la sécurité ou la santé des travailleurs sont gravement compromises ou risquent de l'être et que

l'article 28 de cette même loi prévoit une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois et une amende de dix mille et un à un million de francs (251 à 25.000 euros) ou une de ces peines seulement pour toute personne qui s'est opposée ou a tenté de s'opposer à l'exercice des pouvoirs et mesures énumérés au prédit article 16. Là encore surgit donc le risque du cumul de sanctions pénales et administratives.

S'agissant de la remarque de la Commission indiquant que le nouveau texte s'inspire de l'article 27, paragraphes (5) et suivants de la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité, texte qui aurait été largement repris de propositions du Conseil d'Etat, il y a lieu de répliquer qu'il ne faut pas commettre une confusion des genres.

En effet, ce dernier texte vise surtout l'autorité de régulation et la recherche d'une infraction y est un cas d'application de la loi.

Les développements qui précèdent amènent le Conseil d'Etat à maintenir son opposition formelle à l'égard de l'article 12 tel que proposé par la Commission qu'il échet dès lors de supprimer. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat tient à rappeler l'urgence de la réforme de la loi concernant l'Inspection du travail et des mines.

Article 13 (12 selon le Conseil d'Etat)

Il faut corriger le début de cet article de la manière suivante:

„**Art. 12.** La loi modifiée du 14 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines est modifiée comme suit:

1. A l'article 12, la définition du personnel d'inspection s'énonce ...“

Pour ce qui est de la proposition d'étendre à l'ensemble du „personnel d'inspection“ le pouvoir de dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire, le Conseil d'Etat renvoie aux observations que la Commission des Affaires sociales a émises à l'égard de l'article 18 dans son rapport du 6 mars 1974 lors de l'adoption de la loi portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines:

„Le Conseil d'Etat entend réserver au personnel supérieur d'inspection le pouvoir de dresser procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve contraire.

La Commission tient à souligner que l'octroi au personnel d'inspection du pouvoir de verbaliser et celui de requérir directement la force publique revient à lui conférer des attributions de police judiciaire particulières. Elle ne voit pas d'inconvénient par conséquent à en restreindre le bénéfice au personnel supérieur d'inspection.“ (*Doc. parl. No 1634⁵, p. 6*)

De plus, il rappelle la mise en garde émise dans son avis du 29 octobre 1996 au sujet du projet de loi sur les télécommunications qui au vu de l'article 63 retient ce qui suit:

„Ces dernières années on assiste à une tendance accrue du législateur à confier des attributions de police judiciaire à un nombre toujours croissant de fonctionnaires qui pourtant ne sont guère familiarisés ni avec le droit pénal en général, ni surtout avec la procédure pénale en particulier. Or il ne suffit pas de disposer de connaissances spécifiques, facilitant la recherche et la constatation d'infractions dans certaines matières: il faut également savoir selon quelles formes les infractions doivent être recherchées et les preuves rassemblées.“ (*Doc. parl. No 4134⁷, p. 37*)

En conclusion, le Conseil d'Etat propose dès lors de supprimer le point 2 de l'article 13 du projet soumis à avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 septembre 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

Service Central des Imprimés de l'Etat

4694/10

N° 4694¹⁰

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant

1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;
2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

* * *

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(7.11.2002)

Monsieur le Président,

Me référant à l'article 19 (2) de la loi du 12 juillet 1996 portant réforme du Conseil d'Etat, j'ai l'honneur de vous soumettre ce qui suit:

Dans sa réunion du 5 novembre 2002, la Commission du Travail et de l'Emploi a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat sur le projet de loi mentionné sous rubrique.

A l'article 13 du texte gouvernemental amendé, la commission parlementaire se rallie aux considérations développées par le Conseil d'Etat contre l'extension à l'ensemble du personnel d'inspection de l'Inspection du travail et des mines du pouvoir de dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Par conséquent, elle reprend la proposition du Conseil d'Etat de supprimer le point 2 de l'article 13 portant modification de l'article 18 de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines.

Toutefois dans la logique de cette décision, il n'y a pas lieu non plus de procéder à la modification de l'article 19 de la loi précitée visant les attributions du même personnel d'inspection. Par conséquent, le point 3 de l'article 13 du présent projet de loi doit également être supprimé.

Compte tenu des modifications rédactionnelles proposées par le Conseil d'Etat, l'article 13 (article 12 dans la numérotation définitive) aura donc la teneur suivante:

„Art. 13.– La loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines est modifiée comme suit:

1. A l'article 12, la définition du personnel d'inspection s'énonce comme suit:

„personnel d'inspection: le directeur, les directeurs adjoints ainsi que les fonctionnaires ou employés occupant les emplois et fonctions énumérés à l'article 6 paragraphe (1) sous a), b), c), d), e) et f) de la présente loi;“

2. L'article 21 prend la teneur suivante:

„Le directeur ou, en cas d'empêchement, les directeurs adjoints peuvent déléguer au personnel visé à l'article 6, paragraphe (1), sous g) et h) de la présente loi, par écrit et pour un contrôle déterminé, tout ou partie des prérogatives réservées au personnel de contrôle.“

La commission considère que cette modification ne doit pas être considérée comme amendement proprement dit, mais comme un redressement matériel découlant directement d'une proposition du Conseil d'Etat.

Je vous saurais gré de bien vouloir me faire savoir si le Conseil d'Etat peut se rallier à cette appréciation. Dans la négative, je vous prierais de me faire parvenir l'avis complémentaire du Conseil d'Etat dans les meilleurs délais.

Copie de la présente est adressée pour information à M. François Biltgen, Ministre du Travail et de l'Emploi, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Jean SPAUTZ
Président de la Chambre des Députés

4694/11

N° 4694¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant

1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;
2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

* * *

**DEPECHE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT
AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(13.11.2002)

Monsieur le Président,

En réponse à votre lettre du 7 novembre 2002, j'ai l'honneur de vous confirmer que la suppression du point 3 de l'article 13 (12 dans la numérotation définitive) du projet sous rubrique est la conséquence logique de la proposition du Conseil d'Etat de faire abstraction du point 2 de l'article 13 qui visait l'extension du pouvoir de dresser des procès-verbaux faisant foi à l'ensemble du personnel d'inspection de l'Inspection du travail et des mines. Cette suppression est par conséquent à considérer comme un redressement matériel qui n'appelle pas un nouvel avis complémentaire de la part du Conseil d'Etat.

Copie de la présente est transmise pour information à Monsieur le Premier Ministre, Ministre d'Etat – Service central de législation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Le Président du Conseil d'Etat,
Marcel SAUBER

Service Central des Imprimés de l'Etat

4694/12

N° 4694¹²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant

1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;
2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI

(21.11.2002)

La Commission se compose de: M. Marcel GLESENER, Président-Rapporteur; MM. François BAUSCH, Xavier BETTEL, Niki BETTENDORF, Aly JAERLING, Nico LOES, Lucien LUX, Paul-Henri MEYERS, Patrick SANTER, Théo STENDEBACH, Serge URBANY et Marc ZANUSSI, Membres.

*

A) PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 14 août 2000 par Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi. Il était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le projet a fait l'objet d'un avis émis par:

la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics le 27 août 2000,
 la Chambre de Travail le 9 octobre 2000,
 la Chambre d'Agriculture le 26 septembre 2000,
 la Chambre des Employés privés le 9 novembre 2000,
 la Chambre des Métiers le 28 novembre 2000,
 la Chambre de Commerce le 1er mars 2001.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis sur le projet de loi le 19 janvier 2002.

Dans sa réunion du 15 septembre 2000, la Commission a désigné M. Marcel Glesener comme rapporteur. Dans sa réunion du 18 avril 2002, la Commission du Travail et de l'Emploi a entendu la présentation générale du projet de loi par le Ministre du Travail et de l'Emploi. Au cours de cette réunion, la Commission a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat. La commission a continué l'instruction du projet de loi dans sa réunion du 29 avril 2002. Les travaux de la commission ont abouti à une série d'amendements parlementaires transmis au Conseil d'Etat le 8 mai 2002. Dans sa réunion du 5 novembre 2002 la Commission a examiné l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 24 septembre 2002. Dans cette réunion la Commission a encore procédé à un redressement matériel du texte dont elle a informé le Conseil d'Etat par lettre du 6 novembre 2002. Dans sa réunion du 21 novembre 2002, la Commission a adopté le présent rapport présenté par son président M. Marcel Glesener.

*

B) OBJECTIF DU PROJET DE LOI

L'objectif poursuivi par le présent projet de loi, qui a été largement élaboré dans le cadre de consultations tripartites, est double.

Il s'agit, d'une part, de compléter la transposition de la directive 96/71 CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services en abrogeant et remplaçant notamment l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 concernant l'emploi et la formation professionnelle, et, d'autre part, de garantir l'application effective des dispositions du droit du travail luxembourgeois en mettant en place un système logique, complet et cohérent de contrôle de l'application du droit du travail luxembourgeois y compris de lutte contre le travail illégal et au noir et contre les infractions en matière de sécurité et de santé au travail.

a) Transposition complète de la directive 96/71/CE

La directive européenne 96/71 du 16 décembre 1996 relative au détachement des travailleurs effectué dans le cadre de prestations de services se trouve d'ores et déjà en partie transposée en droit national. En introduisant dans le cadre de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle le principe de l'application territoriale de larges parties du droit du travail luxembourgeois, qualifiés d'ordre public sur base des principes retenus par la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, le législateur national a, en effet, préfiguré la transposition de la partie essentielle de la directive 96/71¹, à savoir son article 3 qui rend applicables à tout travail effectué sur le territoire d'un Etat membre les dispositions fondamentales du droit du travail de cet Etat.

La directive précitée vise à promouvoir la prestation de services dans un espace transfrontalier en assortissant le principe de la libre circulation à des normes garantissant à la fois une concurrence loyale sur le marché du travail et le respect des droits des travailleurs. Elle prévoit plus particulièrement un noyau dur de règles impératives de protection à respecter dans les pays d'accueil par les employeurs détachant des travailleurs pour un travail temporaire dans le cadre d'une prestation de service transnationale.

Ce faisant la directive optimise le Marché intérieur qui offre un cadre dynamique à la prestation de services transnationaux et participe de ce fait à sa réalisation.

La directive vient se greffer sur la Convention de Rome du 19 juin 1980 relative à la loi applicable aux obligations contractuelles qui apporte une réponse aux problèmes juridiques soulevés par le caractère transnational de certaines relations contractuelles dont les relations de travail.

Il résulte de ladite Convention que si les parties ont en principe le libre choix de la loi applicable, ce choix ne peut avoir pour résultat de priver le travailleur de la protection que lui assureraient les dispositions impératives de la loi applicable à défaut de choix, à savoir la loi du pays où le travailleur, en exécution du contrat, accomplit habituellement son travail, respectivement la loi du pays où se trouve l'établissement qui a embauché le travailleur si celui-ci n'accomplit pas habituellement son travail dans un même pays. La Convention de Rome prévoit en outre, en son article 7, qu'en cas de détachement des travailleurs, les règles de police de l'Etat où le travailleur est détaché peuvent concurrencer la loi en principe applicable.

Les règles de droit commun applicables en matière de droit privé international ne permettent cependant pas de résoudre tous les problèmes pouvant se présenter.

En consacrant un noyau dur de règles protectrices devant être observées par le prestataire de services, la directive européenne assure la coordination indispensable des législations des Etats membres et vient ainsi parachever le système mis en place par la Convention de Rome en la matière.

Ces règles impératives de protection sont particulièrement importantes dans un pays comme le Luxembourg, dont le territoire exigu est l'objet de flux transfrontaliers importants.

Le présent projet de loi ne se contente cependant pas de transposer formellement la directive européenne. En déclarant d'ordre public et dès lors applicable à tout travail effectué sur le territoire luxembourgeois un certain nombre de dispositions du droit du travail résultant tant de textes légaux que réglementaires, ainsi que de conventions collectives déclarées d'obligation générale, le projet de loi

¹ à l'époque encore au stade de projet

élargit la portée de la directive, qui porte en fait sur le principe de la libre prestation de service, et étend son champ d'application au-delà du domaine de la construction auquel la directive s'applique prioritairement. Il répond ainsi au double souci de lutter contre le dumping social et contre la concurrence déloyale.

Dans la mesure où le projet de loi sous rubrique consacre, en y ajoutant certaines sources de droit, le même principe de l'applicabilité territoriale de larges parties du droit du travail luxembourgeois que l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et la formation professionnelle celui-ci se trouve par conséquent abrogé et remplacé.

b) Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail luxembourgeois

La mise en place d'un arsenal législatif contraignant est une condition nécessaire, mais insuffisante pour lutter efficacement contre la concurrence déloyale et pour enrayer le phénomène du dumping social tant interne que transfrontalier.

Il est indispensable de disposer de moyens et d'instruments de contrôle de l'application du droit du travail qui soient adéquats. Comme l'a remarqué le Conseil d'Etat à juste titre dans son avis du 29 janvier 2001, la lutte contre le dumping social et la concurrence déloyale est avant tout une question de contrôle. Or, le contrôle de la mise en oeuvre du droit du travail reste lacunaire et imparfait malgré les efforts et restructurations au sein de l'Inspection du Travail et des Mines (ITM).

Le présent projet de loi tend à combler les lacunes constatées notamment lors des opérations dites „coup de poing“ lancées par le Gouvernement pour combattre les abus les plus visibles en la matière. Il prévoit de donner à l'Inspection du Travail et des Mines, ainsi qu'à l'Administration des Accises et des Douanes qui se voit attribuer dans le cadre du présent projet une compétence de contrôle en matière d'application du droit du travail, les moyens nécessaires pour un contrôle efficace principalement en matière de salaires et de durée de travail, éléments essentiels dans le cadre de lutte contre la concurrence déloyale. Le renforcement des possibilités de contrôle se traduira notamment par l'institutionnalisation de la coopération interadministrative au niveau national jugée indispensable en tant qu'élément de contrôle et de lutte contre la concurrence déloyale.

Afin d'améliorer l'efficacité du contrôle de l'application du droit du travail, le projet de loi prévoit en outre que toutes les entreprises, y compris celles dont le siège se situe à l'étranger, soient obligées de tenir un certain nombre de documents ou d'indications à la disposition de l'Inspection du Travail et des Mines. A noter que les entreprises luxembourgeoises sont d'ores et déjà soumises à une pareille mesure de contrôle de la part de l'Inspection du Travail et des Mines.

En améliorant l'efficacité du contrôle de la mise en oeuvre du droit du travail, le présent projet assure, ensemble avec la future réforme de l'Inspection du Travail et des Mines et les diverses mesures décidées le cas échéant par les organes tripartites concernés comme p. ex. le Comité permanent de l'emploi, une meilleure protection des travailleurs exerçant leur activité sur le territoire luxembourgeois et des entreprises opérant au Luxembourg.

Le projet sous rubrique apparaît ainsi comme un élément essentiel du bon fonctionnement tant du marché intérieur européen que du marché luxembourgeois.

*

C) PRISE DE POSITION DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

D'une façon générale, les Chambres professionnelles approuvent la proposition du gouvernement de mettre en place un instrument juridique contraignant destiné à enrayer le dumping social et à lutter contre la concurrence déloyale.

Le volet relatif au contrôle de l'application du droit du travail luxembourgeois a été expressément salué par la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers dans leurs avis respectifs. Cette dernière estime que ce volet du projet de loi constitue à l'avenir la base juridique permettant de garantir le bon fonctionnement du Marché unique des biens et des services au Luxembourg. Elle souscrit entièrement au choix opéré par le Gouvernement de désigner l'Inspection du Travail et des Mines comme autorité nationale compétente et comme bureau de liaison aux fins de la mise en oeuvre des dispositions du projet sous rubrique. Elle regrette toutefois que le projet de loi ne reprenne pas parmi les documents à produire à l'Inspection du Travail et des Mines les livres de salaires.

Concernant le volet relatif à la transposition de la directive européenne 96/71/CE, la Chambre de Commerce estime dans son avis du 1er mars 2001 qu'il n'est pas opportun d'étendre le champ d'application du projet de loi sous rubrique à tous les secteurs économiques. Dans le cadre du projet de loi devenu par la suite la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et la formation professionnelle, la Chambre de Commerce avait déjà émis des réserves quant à l'adoption d'une approche globale et protectionniste en la matière. Elle pense qu'une telle approche aboutit en fin de compte à des effets macroéconomiques contraires à l'intérêt économique général du pays et reste persuadée que le libre jeu de la concurrence devrait être à la base notamment de la politique salariale des entreprises. La Chambre de Commerce est encore d'avis que le projet de loi devrait prévoir des dérogations au principe de l'application territoriale de larges parties du droit du travail et tenir ainsi compte du degré d'exposition du secteur envisagé à la concurrence déloyale en matière de conditions de travail.

La Chambre des Métiers ne semble pas partager les hésitations de la Chambre de commerce. Elle approuve expressément le fait que le principe de l'application territoriale du droit du travail soit étendu à toutes les conventions collectives d'obligation générale et aux décisions d'arbitrage à champ d'application générale. Elle salue également le fait que les auteurs du projet de loi aient délibérément renoncé à faire usage de la faculté offerte par la directive d'introduire des exceptions en cas de détachement d'une durée de moins d'un mois ou dans le cadre de travaux de moindre envergure.

*

D) AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET OBSERVATIONS GENERALES DE LA COMMISSION

L'essentiel des observations et des réflexions juridiques du Conseil d'Etat porte sur le volet du projet de loi relatif au contrôle de l'application du droit du travail au Luxembourg.

La Commission a consacré une très large partie de ses travaux à cet avis très circonstancié du Conseil d'Etat. Elle s'est principalement efforcée à trouver des réponses au fait que le Conseil d'Etat, bien qu'insistant sur l'importance du contrôle de la mise en oeuvre du droit du travail et partant implicitement sur la nécessité de combler les lacunes constatées à ce niveau, s'est opposé à certaines dispositions du projet de loi ayant justement pour objet d'organiser et de renforcer ce contrôle.

C'est ainsi que suite au premier avis du Conseil d'Etat, et alors que celui-ci comportait plusieurs oppositions formelles portant sur des points fondamentaux du projet de loi, il a été retenu lors d'une réunion de la Commission du Travail et de l'Emploi du 7 février 2002 que le Ministre du Travail et de l'Emploi ferait examiner le texte du projet de loi par ses services afin de trouver une réponse aux problèmes soulevés. Le Ministre s'est prononcé sur les observations du Conseil d'Etat et a suggéré des propositions d'amendements lors de la présentation du projet aux membres de la Commission. Conformément au souhait de celle-ci, le Ministre lui a fait tenir ses commentaires et suggestions par écrit en date du 24 avril 2002. La prise de position du Gouvernement par rapport à l'avis du Conseil d'Etat a servi de base aux travaux de la Commission et a inspiré en partie les amendements parlementaires qui ont été adoptés.

La Commission parlementaire s'est ralliée dans une très large mesure aux propositions du Conseil d'Etat. Elle a notamment modifié et adapté, voire supprimé toutes les dispositions du projet de loi contre lesquelles le Conseil d'Etat a exprimé une opposition formelle, y compris celle introduisant un nouveau système de sanctions en la matière.

Le projet de loi dans sa version originale prévoyait, en effet, que les entreprises qui ne respectaient pas certaines dispositions du présent projet pouvaient être punies d'une amende d'ordre décidée par une autorité administrative, en l'occurrence le directeur de l'Inspection du Travail et des Mines ou tout fonctionnaire par lui délégué. Les auteurs du projet de loi entendaient de la sorte donner une suite à l'article 5 de la directive européenne 96/71/CE qui exige que les Etats membres prennent des mesures adéquates en cas de non-respect de la directive. Telle était principalement la finalité de l'article 12 du projet de loi initial. Or, cet article a précisément fait l'objet d'une opposition formelle du Conseil d'Etat, basée sur une argumentation juridique concernant les principes généraux à respecter en matière de sanctions administratives et d'amende pénale ou de cumul de ces catégories de sanctions. Dans un premier temps, la Commission a reformulé l'article 12 dans le but de garantir au maximum la sauvegarde des droits de la défense et de rencontrer ainsi les critiques du Conseil d'Etat. Elle a fait valoir que si le recours à des sanctions administratives devait être limité à un strict minimum, il n'en demeurerait pas moins que dans

des cas exceptionnels, comme en l'espèce, il était indispensable de pouvoir recourir à de telles sanctions. Face au maintien de l'opposition formelle par le Conseil d'Etat, la Commission a décidé de retirer définitivement cette disposition du texte de loi.

La commission a pris cette décision dans la perspective que le renforcement des pouvoirs de l'Inspection du Travail et des Mines que l'article 12 devait consacrer, pourra être réalisé dans le cadre de la réforme de l'Inspection du Travail et des Mines. L'audit réalisé par le Bureau international du Travail sur l'Inspection du Travail et des Mines, qui devrait être disponible début 2003, comporte comme recommandation essentielle également celle d'augmenter les moyens d'action, d'intervention et de sanction de l'Inspection du Travail et des Mines. Cet audit permettra d'accélérer les travaux préparatoires du projet de réforme de l'Inspection du Travail et des Mines, de sorte que la commission peut renoncer dans le cadre du présent projet à l'article 12 amendé qui, en quelque sorte, anticipait déjà partiellement sur la finalité de la réforme générale de l'Inspection du Travail et des Mines.

Il en va de même de la question de la situation particulière du personnel de contrôle de l'Inspection du Travail et des Mines que la Commission a brièvement évoqué dans le cadre du présent projet de loi. En tant qu'employés de l'Etat, les contrôleurs de l'Inspection du Travail et des Mines ne peuvent se voir attribuer certaines compétences. Or, un système efficace de contrôle de l'application du droit du travail implique que le personnel des administrations chargées d'un tel contrôle dispose de compétences et de pouvoirs adéquats. La Commission estime que la question du statut et des pouvoirs du personnel en question devrait être abordée dans le cadre de la prochaine réforme de l'Inspection du Travail et des Mines.

Dans la mesure où la mise en vigueur du présent projet de loi se traduira notamment pour l'Inspection du Travail et des Mines par un surplus de travail tout à fait considérable un renforcement des effectifs devient inévitable. Ce renforcement ne saurait être différé jusqu'à la réforme générale de l'Inspection du Travail et des Mines. La Commission invite le Gouvernement à tenir compte de ce besoin urgent en personnel supplémentaire. L'envergure de ces engagements nouveaux devra être telle que l'administration soit en mesure d'imposer sans faille le respect des normes de protection définies par le législateur.

*

E) COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

L'intitulé initial faisait expressément référence à l'abrogation de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle.

Le Conseil d'Etat propose de supprimer cette référence estimant qu'une telle mention au niveau de l'intitulé n'est pas nécessaire, alors que l'abrogation de l'article précité fait l'objet d'un article du projet lui-même. De même, le Conseil d'Etat suggère de se référer à l'intitulé précis de la directive 96/71/CE et de corriger l'intitulé du projet de loi de la manière suivante:

„Projet de loi portant:

- 1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;*
- 2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail“*

La commission se rallie à ces propositions et reprend l'intitulé tel que suggéré par le Conseil d'Etat.

Article 1er

Cet article énumère le noyau dur des dispositions du droit du travail luxembourgeois qui, qualifiées de dispositions de police relevant de l'ordre public national, doivent s'appliquer à tout travail effectué au Luxembourg. Il s'agit de la reprise quasi textuelle des dispositions de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 précitée, complétée par les dispositions de lutte contre le travail illégal et les dispositions relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs sur le lieu de travail.

Dans son avis initial, le Conseil d'Etat rend attentif aux risques liés à une énumération non exhaustive des dispositions obligatoires et propose à cet effet de supprimer le terme „*notamment*“ en début de la phrase introductive du paragraphe 1er.

La Commission remarque que ce terme se rapporte aux dispositions d'ordre conventionnel ou contractuel conformément aux termes de la loi du 27 mars 1986 portant approbation de la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles pour souligner que le texte vise non seulement les obligations conventionnelles et contractuelles et qu'il n'est par ailleurs pas certain que la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles suffise pour couvrir toutes les hypothèses envisageables.

Dans cette optique, la commission propose de maintenir le terme „notamment“ tout en le déplaçant dans le texte de façon à lire: „..., en ce qui concerne notamment les dispositions d'ordre conventionnel ou contractuel conformément aux termes ...“

Contrairement au Conseil d'Etat, la commission estime qu'il y a lieu de maintenir le point 1 du paragraphe 1er relatif à la preuve écrite du contrat ou de la relation de travail, tel que proposé au texte gouvernemental. La Commission estime que la référence à la directive 91/533/CEE du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail à sa raison d'être dans le contexte du présent projet de loi, même si cette directive a déjà été transposée en droit national par la loi du 15 mai 1995 portant modification de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail.

Toutefois, par voie d'amendement, la commission propose de remplacer l'expression „et/ou“ par la seule conjonction „ou“, celle-ci ayant d'évidence dans ce contexte une signification à la fois alternative et inclusive. La Commission propose de procéder systématiquement à cette modification à travers le texte du projet, alors que le Conseil d'Etat propose cette même modification d'ordre rédactionnel à plusieurs autres endroits du texte.

Le point 11 du paragraphe (1) a trait aux conventions collectives de travail. Le Conseil d'Etat donne à considérer que ce point se différencie des conventions collectives visées à l'alinéa (1) par le fait qu'il se réfère à des conventions collectives qui n'ont pas été déclarées d'obligation générale. La Commission maintient ce point, alors qu'il ne vise pas les conventions collectives elles-mêmes, mais les dispositions légales et réglementaires relatives aux conventions collectives.

Le point 13 concerne le travail clandestin ou illégal. Il vise aussi l'applicabilité de la législation en matière de permis de travail.

Le point 14 a trait aux dispositions relatives à la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail et se réfère plus particulièrement aux prescriptions de prévention des accidents de l'Association d'assurance contre les accidents.

La Commission du Travail et de l'Emploi a soulevé un problème juridique provenant du fait que les prescriptions de prévention des accidents de l'Association d'assurance contre les accidents édictées conformément à l'article 154 du Code des Assurances sociales n'ont pas été publiées au Mémorial et ne sont donc en principe opposables qu'aux membres de l'Association d'assurance contre les accidents auxquels elles ont été notifiées et non pas aux entreprises travaillant sur notre territoire dans le cadre d'un détachement.

La Commission estime dès lors qu'il est nécessaire de compléter le texte par la référence à des prescriptions minimales de sécurité et de santé à établir par voie réglementaire sur base de l'article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail. Elle propose en conséquence de libeller le point 14 comme suit:

„14. à la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail en général et plus particulièrement aux prescriptions de prévention des accidents de l'Association d'assurance contre les accidents édictées conformément à l'article 154 du Code des assurances sociales et aux prescriptions minimales de sécurité et de santé établies par voie de règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés sur base de l'article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail.“

A noter que dans son avis complémentaire le Conseil d'Etat approuve le libellé amendé de ce point qui, „par adoption d'un règlement grand-ducal sur base de l'article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail vise à rendre opposables des pres-

criptions minimales de sécurité et de santé aux entreprises travaillant sur notre territoire dans le cadre d'un détachement“.

A noter encore que les termes „prescriptions“ et „éditées“ sont repris du Code des Assurances sociales et que la Commission ne reprend partant pas les modifications terminologiques proposées par le Conseil d'Etat.

La Commission estime que le paragraphe (2), au sujet duquel le Conseil d'Etat se demande s'il n'est pas superfétatoire, doit être maintenu. Il importe que le principe y énoncé, à savoir que les dispositions de police énumérées au paragraphe (1) s'appliquent aux travailleurs, quelle que soit leur nationalité, au service de toute entreprise, et ce sans préjudice quant à la nationalité et au lieu juridique ou effectif du siège social de celle-ci, soit consacré dans le cadre du présent projet de loi. Il s'en dégage que la loi sous rubrique s'applique aux travailleurs et entreprises qui se situent en dehors du champ d'application de la directive, partant à des individus et entités hors espace économique européen.

Article 2

Le paragraphe 1er de cet article précise que les dispositions de l'article 1er s'appliquent aux entreprises qui détachent des travailleurs sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, mais en exclut le personnel navigant de la marine marchande maritime et de la navigation fluviale. Le Conseil d'Etat estime que l'exception prévue pour le personnel de la navigation fluviale n'est pas fondée, alors que la directive 96/71/CE précitée n'exclut que le personnel navigant des entreprises de la marine marchande de son champ d'application. Il propose en conséquence de supprimer au paragraphe 1er de l'article 2 les termes „et de la navigation fluviale“.

La Commission se rallie à cette proposition.

Le paragraphe (2) définit le détachement du travailleur. Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faudrait supprimer au point 3 le bout de phrase „et ce même pour une durée courte et/ou prédéterminée“ qui ne figure pas dans la directive européenne. Compte tenu des explications de M. le Ministre du Travail et de l'Emploi, la Commission décide de maintenir le texte initial, alors que le projet entend précisément écarter la possibilité d'excepter les détachements de courte durée. Il s'agit donc de ne pas reprendre la formulation générale de la directive qui laisse la possibilité d'exclure des détachements de courte durée de l'application de la loi. A noter que les termes „et/ou“ figurant dans le texte gouvernemental sont, comme à d'autres endroits du texte, remplacés par le seul terme de „ou“.

La Commission ne suit pas le Conseil d'Etat lorsque celui-ci propose de supprimer le paragraphe (4) du projet de loi au motif qu'il est évident qu'au Luxembourg la notion de relation de travail est déterminée conformément au droit luxembourgeois. Dans la mesure où il n'est pas certain que la notion de „relation de travail“ soit clairement définie en droit communautaire, notamment par rapport à la situation des „faux indépendants“, la Commission estime que le paragraphe (4) doit être maintenu.

Article 3

Cet article prévoit que, sous certaines conditions, les dispositions minimales concernant le salaire social minimum et l'adaptation salariale automatique à l'indice du coût de la vie ainsi que le congé annuel ne s'appliquent pas aux travaux de première installation d'un bien requérant un degré de spécialisation professionnelle poussé.

Le Conseil d'Etat recommande pour des raisons de clarté de remplacer au 1er alinéa du paragraphe 1er les termes „travaux de montage initial et/ou de première installation“ et „les travailleurs qualifiés et/ou spécialisés“ par ceux respectivement de „travaux de montage initial ou de première installation“ et „les travailleurs qualifiés ou spécialisés“, et d'ajouter à la fin de cet alinéa „de calendrier“.

Au 2e alinéa, il estime qu'il est préférable de remplacer les termes „cette durée“ par „cette période“.

La Commission reprend ces propositions.

Articles 4 et 5

Ces articles reprennent presque mot pour mot les dispositions de la directive 97/71/CE susvisée. Ils ne donnent lieu à aucune observation particulière ni de la part du Conseil d'Etat, ni de la part de la Commission.

Article 6

Conformément à l'article 4 de la directive européenne, cet article désigne une autorité nationale compétente aux fins de l'application du présent projet, à savoir en l'occurrence l'Inspection du Travail et des Mines.

Le texte initial de l'alinéa (2) disposait que l'Inspection du Travail et des Mines est appelée, *sans préjudice aux dispositions légales et réglementaires relatives à la protection des données*“, à coopérer avec les autorités d'autres Etats qui assument des tâches équivalentes à celles définies dans le cadre du présent projet.

Dans la mesure où le respect par l'Inspection du Travail et des Mines des dispositions relatives à la protection des données va de soi, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de le mentionner expressément dans le texte. De même, il suggère de remplacer les termes „tâches équivalentes“ par „tâches similaires“.

La Commission reprend ces propositions textuelles.

Le Conseil d'Etat suggère de supprimer à la fin de l'alinéa 3 les termes „ou susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs au travail“, activités qui semblent comprises dans les activités présumées illégales mentionnées précédemment. Il propose de reformuler l'alinéa 3 d'une manière plus claire comme suit:

„Dans le cadre de cette coopération, l'Inspection du travail et des mines répond aux demandes d'informations motivées relatives à la mise à la disposition transnationale de travailleurs et émanant d'autres administrations publiques désignées comme bureaux de liaison ou autorités nationales compétentes. Ces demandes visent également des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales.“

La Commission reprend cette reformulation du Conseil d'Etat en y réintégrant toutefois in fine par voie d'amendement le bout de phrase „ou susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs au travail“. En effet, la Commission estime que les activités visées par ces termes ne sont pas toujours et nécessairement contraires à une loi, mais peuvent néanmoins mettre en danger la sécurité et la santé des travailleurs.

Article 7

Cet article précise les données que tous les employeurs, y compris ceux dont le siège se situe en dehors du territoire luxembourgeois, doivent pouvoir fournir à l'autorité compétente, à savoir à l'Inspection du Travail et des Mines.

Le Conseil d'Etat propose de simplifier le libellé de la phrase introductive du paragraphe (1) de l'article 7. Bien qu'il soit plus compliqué que le texte proposé par le Conseil d'Etat, la Commission estime que le texte gouvernemental a le mérite d'être juridiquement plus clair en ce qui concerne l'application générale des dispositions à toutes les entreprises qu'elles aient ou non leur siège à Luxembourg. Le texte initial est maintenu.

La Commission décide également de ne pas reprendre la proposition du Conseil d'Etat de compléter la liste des indications à fournir par l'énumération des livres de salaire, alors que les entreprises résidentes doivent de toute façon faire tenir ces documents à l'Inspection du Travail et des Mines.

Article 8

La Commission reprend le texte gouvernemental tout en y apportant une légère modification rédactionnelle suggérée par le Conseil d'Etat et consistant dans le remplacement de l'adjectif „envisagée“ par „en question“.

Article 9

Cet article a pour objet d'institutionnaliser la coopération interadministrative au niveau national. Cette procédure de coopération renforcée est un moyen indispensable de contrôle et de lutte contre la concurrence déloyale.

L'alinéa (2) du paragraphe (2) du présent article inscrit le pouvoir de contrôle de l'Inspection du Travail et des Mines dans le cadre de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de cette administration. Contrairement au Conseil d'Etat, qui plaide pour la suppression de cet alinéa au motif qu'il est évident que l'Inspection du Travail et des Mines doit exercer son pouvoir de contrôle confor-

mément à la loi modifiée du 4 avril 1974 précitée, la Commission décide de maintenir ce paragraphe. Elle considère, en effet, que le texte permet de fixer sans contestation possible le cadre légal des attributions de l'Inspection du Travail et des Mines dans l'application du présent projet.

Le Conseil d'Etat désapprouve le paragraphe (3) du texte gouvernemental qui oblige diverses administrations à transmettre à l'Inspection du Travail et des Mines les données dont celle-ci doit disposer en vue de l'application du présent projet. Le Conseil d'Etat considère que dans le domaine de la transmission des données, une formulation aussi vague n'est pas acceptable.

La Commission souligne que cet article a pour objet d'institutionnaliser la coopération interadministrative au niveau national. Il s'agit d'un moyen indispensable de contrôle et de lutte contre la concurrence déloyale. Renoncer à consacrer légalement l'obligation des administrations à soumettre à l'Inspection du Travail et des Mines les données dont elles disposent équivaldrait en fait à remettre en cause la mise en oeuvre efficace de la loi.

La Commission considère toutefois que dans un domaine aussi sensible que la protection des données la prudence est de mise. Voilà pourquoi et afin de rencontrer les appréhensions exprimées par le Conseil d'Etat, la Commission propose d'ajouter au paragraphe (3) un deuxième alinéa ayant la teneur suivante:

„Un règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés déterminera la nature exacte des données qui doivent être mises à sa disposition conformément à l'alinéa qui précède.“

Le texte amendé rencontre l'approbation du Conseil d'Etat dans son avis complémentaire.

Article 10

Cet article transpose intégralement l'article 6 de la directive européenne portant attribution de la compétence judiciaire.

Le Conseil d'Etat estime que cet article peut être supprimé comme étant superfétatoire, alors qu'il n'innove pas en droit international en matière de compétence judiciaire.

La Commission ne partage pas ce point de vue. Elle estime que le maintien de cet article s'impose, alors qu'il systématiserait le droit de tous les travailleurs détachés tombant sous l'application de la présente loi de saisir les tribunaux luxembourgeois contre leurs entreprises (détachantes), indépendamment et en plus de leurs éventuels droits consacrés par le droit international privé de saisir d'autres tribunaux conformément au droit international privé.

La Commission reprend la proposition subsidiaire formulée par le Conseil d'Etat consistant à remplacer les termes „les tribunaux luxembourgeois compétents“ ainsi que „les tribunaux compétents d'un autre Etat“ par les termes „les juridictions luxembourgeoises compétentes“ et „les juridictions compétentes d'un autre Etat“.

Article 11

Cet article concerne les compétences des diverses administrations impliquées dans le contrôle de l'application des dispositions du présent projet et aux pouvoirs de leurs agents respectifs. Il a subi un certain nombre de remaniements.

Suite aux critiques formulées par le Conseil d'Etat, la Commission propose de modifier l'intitulé du chapitre 5 en „Surveillance de l'application de la loi et sanctions administratives“. La subdivision en sections est supprimée.

Il y a ensuite lieu de redresser une erreur purement matérielle au premier alinéa de l'article 11, où il convient de lire „... sont chargées d'assurer la surveillance de l'application des dispositions ...“ au lieu de „... sont chargées d'assurer la surveillance et l'application des dispositions ...“.

La Commission ne partage pas l'avis du Conseil d'Etat que l'article 11 ferait double emploi avec l'article 6, alors que l'article 6 régit la collaboration de l'Inspection du Travail et des Mines avec les autorités étrangères, tandis que l'article 11 attribue à l'Inspection du Travail et des Mines et à l'Administration des douanes et accises la mission de surveiller l'application de la loi par les entreprises agissant sur le territoire luxembourgeois.

La Commission estime en outre qu'il est superfétatoire de préciser davantage les attributions respectives de l'Inspection du Travail et des Mines et de l'Administration des douanes et accises, alors que ces attributions sont d'ores et déjà définies dans d'autres lois.

Comme le Conseil d'Etat soulève une opposition formelle en ce qui concerne l'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire à certains fonctionnaires de l'Inspection du Travail et des Mines et de l'Administration des douanes et accises, la Commission propose la suppression pure et simple des 2e, 3e et 4e alinéas de l'article 11. Cette matière sera régie lors de la réforme future de l'Inspection du Travail et des Mines.

L'article 11 se lit donc comme suit:

„Art. 11.– L'Inspection du travail et des mines et l'Administration des douanes et accises, chacune en ce qui la concerne, sont chargées d'assurer la surveillance de l'application des dispositions de la présente loi.“

*

Les articles 12, 13 et 14 du texte gouvernemental initial ont été supprimés suite aux oppositions formelles du Conseil d'Etat.

Article 12

Cet article a pour objet de modifier la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du Travail et des Mines en attendant la réforme générale de cette administration. Il a été ajouté par voie d'amendement parlementaire.

La version initiale du texte amendé visait à attribuer aux fonctionnaires de la carrière moyenne du rédacteur la qualité de membres du „personnel d'inspection“ de l'Inspection du Travail et des Mines et d'étendre au „personnel d'inspection“ le pouvoir de dresser des procès-verbaux, pouvoir actuellement réservé au „personnel supérieur d'inspection“.

Dans son avis complémentaire, le Conseil d'Etat se prononce contre l'extension à l'ensemble du personnel d'inspection de l'Inspection du Travail et des Mines du pouvoir de dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Le Conseil d'Etat motive sa position par la nécessité d'éviter de confier des attributions de police judiciaire à un nombre croissant de fonctionnaires qui ne sont pas familiarisés avec le droit pénal en général ou avec la procédure pénale. La Commission se rallie à ces considérations. Par conséquent, elle reprend la proposition du Conseil d'Etat de supprimer le point 2 de l'article 13 portant modification de l'article 18 de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du Travail et des Mines.

Toutefois dans la logique de cette décision, il n'y a pas lieu non plus de procéder à la modification de l'article 19 de la loi précitée visant les attributions du même personnel d'inspection. Par conséquent, le point 3 de l'article 13 du présent projet de loi doit également être supprimé.

Compte tenu des modifications rédactionnelles proposées par le Conseil d'Etat, l'article 13 (article 12 dans la numérotation définitive) aura donc la teneur suivante:

„Art. 13.– La loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines est modifiée comme suit:

1. A l'article 12, la définition du personnel d'inspection s'énonce comme suit:

„personnel d'inspection: le directeur, les directeurs adjoints ainsi que les fonctionnaires ou employés occupant les emplois et fonctions énumérés à l'article 6 paragraphe (1) sous a), b), c), d), e) et f) de la présente loi;“

2. L'article 21 prend la teneur suivante:

„Le directeur ou, en cas d'empêchement, les directeurs adjoints peuvent déléguer au personnel visé à l'article 6, paragraphe (1), sous g) et h) de la présente loi, par écrit et pour un contrôle déterminé, tout ou partie des prérogatives réservées au personnel de contrôle.“

La Commission considère que cette modification ne doit pas être considérée comme amendement proprement dit, mais comme un redressement matériel découlant directement d'une proposition du Conseil d'Etat.

La Commission a adressé une lettre au Conseil d'Etat en ce sens qui dans sa réponse s'est rallié à cette appréciation.

Article 13

Dans la mesure où l'article 1er du présent projet de loi, qui énumère le noyau dur de dispositions du droit du travail luxembourgeois applicables obligatoirement à tout travail effectué sur le territoire du Grand-Duché, reprend presque textuellement les dispositions de l'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle, cette dernière disposition n'a plus aucune raison d'être, elle est partant abrogée.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission du Travail et de l'Emploi, dans sa majorité, recommande à la Chambre des Députés de voter le présent projet de loi dans la teneur suivante:

*

**F) TEXTE COORDONNE PROPOSE PAR LA COMMISSION
DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**

PROJET DE LOI 4694

portant

- 1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;**
- 2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail**

Chapitre 1er – Principe de l'application territoriale du droit du travail

Art. 1er.– (1) Constituent des dispositions de police relevant de l'ordre public national, en ce qui concerne notamment les dispositions d'ordre conventionnel ou contractuel conformément aux termes de la loi du 27 mars 1986 portant approbation de la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, et sont comme telles applicables à tous les travailleurs exerçant une activité sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y compris ceux qui font l'objet d'un détachement temporaire, quelle que soit sa durée ou sa nature, toutes les dispositions légales, réglementaires, administratives, ainsi que celles résultant de conventions collectives déclarées d'obligation générale ou d'une décision d'arbitrage ayant un champ d'application similaire à celui des conventions collectives d'obligation générale, ayant trait:

1. au contrat de travail écrit ou au document établi en vertu de la directive 91/533/CEE du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail;
2. au salaire social minimum et à l'adaptation automatique de la rémunération à l'évolution du coût de la vie;
3. à la durée du travail et au repos hebdomadaire;
4. au congé payé;
5. aux congés collectifs;
6. aux jours fériés légaux;
7. à la réglementation du travail intérimaire et du prêt de main-d'oeuvre;
8. à la réglementation du travail à temps partiel et à durée déterminée;
9. aux mesures de protection applicables aux conditions de travail et d'emploi des enfants et des jeunes, des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher;
10. à la non-discrimination;
11. aux conventions collectives de travail;
12. à l'inactivité obligatoire conformément à la législation sur le chômage intempéries et le chômage technique;
13. au travail clandestin ou illégal, y compris les dispositions concernant les autorisations de travail pour travailleurs non ressortissants d'un Etat membre de l'Espace économique européen;

14. à la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail en général et plus particulièrement aux prescriptions de prévention des accidents de l'Association d'assurance contre les accidents édictées conformément à l'article 154 du Code des assurances sociales et aux prescriptions minimales de sécurité et de santé établies par voie de règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés sur base de l'article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail.

(2) Les dispositions du paragraphe premier du présent article s'appliquent aux travailleurs, quelle que soit leur nationalité, au service de toute entreprise, sans préjudice quant à la nationalité et au lieu juridique ou effectif du siège social de celle-ci.

Chapitre 2 – Détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services transnationale

Art. 2.– (1) Les dispositions de l'article premier de la présente loi s'appliquent également aux entreprises, à l'exception du personnel navigant de la marine marchande maritime, qui, dans le cadre d'une prestation de services transnationale, détachent des travailleurs sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) On entend notamment par détachement, au sens du paragraphe (1) qui précède, les opérations suivantes effectuées par les entreprises concernées, pour autant qu'il existe une relation de travail entre l'entreprise d'envoi et le travailleur pendant la période de détachement:

1. le détachement d'un travailleur, même pour une durée courte ou prédéterminée, pour le compte et sous la direction des entreprises, telles que visées au paragraphe (1) du présent article, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, dans le cadre d'un contrat conclu entre l'entreprise d'envoi et le destinataire de la prestation de services établi ou exerçant son activité au Luxembourg;
2. le détachement, même pour une durée courte ou prédéterminée, d'un travailleur sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg dans un établissement appartenant à l'entreprise d'envoi ou dans une entreprise appartenant au groupe dont fait partie l'entreprise d'envoi;
3. le détachement, sans préjudice de l'application de la loi du 19 mai 1994 portant réglementation du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d'oeuvre, par une entreprise de travail intérimaire, ou dans le cadre d'un prêt de main-d'oeuvre, d'un travailleur auprès d'une entreprise utilisatrice établie ou exerçant son activité sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, et ce même pour une durée courte ou prédéterminée.

(3) On entend par travailleur détaché, tout travailleur travaillant habituellement à l'étranger et qui exécute son travail, pendant une période limitée, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) La notion de relation de travail est déterminée conformément au droit luxembourgeois.

Art. 3.– (1) En cas de détachement de travailleurs, au sens de l'article 2 de la présente loi, dans le cadre de travaux de montage initial ou de première installation d'un bien qui forment partie intégrante d'un contrat de fourniture de biens, qui sont indispensables pour la mise en fonctionnement du bien fourni et qui sont exécutés par les travailleurs qualifiés ou spécialisés de l'entreprise de fourniture, l'article premier, paragraphe (1), points 2 et 4 de la présente loi ne s'applique pas, à condition que la durée des travaux en question n'excède pas huit jours de calendrier.

La durée précitée du détachement est calculée sur une période de référence de douze mois. Lors du calcul de cette période, la durée d'un détachement accompli par un travailleur remplaçant un travailleur détaché est prise en compte.

(2) Toutefois, la dérogation fixée au paragraphe (1) qui précède ne s'applique pas aux activités dans le domaine de la construction qui visent la réalisation, la remise en état, l'entretien, la modification ou l'élimination de constructions, et notamment les travaux suivants:

1. excavation,
2. terrassement,

3. construction,
4. montage et démontage d'éléments préfabriqués, dont les installations sanitaires et de chauffage, l'installation de systèmes d'alarme et d'enseignes lumineuses,
5. aménagement ou équipement,
6. transformation,
7. rénovation,
8. réparation,
9. démantèlement,
10. démolition,
11. maintenance,
12. entretien – travaux de peinture et de nettoyage,
13. assainissement.

Art. 4.– Dans le cas d'un détachement de travailleurs au sens de l'article 2 de la présente loi, les allocations directement liées au détachement sont considérées comme faisant partie du salaire minimum visé à l'article 1er, (1) sous 2. de la présente loi, dans la mesure où elles ne sont pas versées à titre de remboursement des dépenses effectivement encourues à cause du détachement, telles que les dépenses de voyage, de logement ou de nourriture.

Art. 5.– Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'application de conditions d'emploi et de travail plus favorables dans le chef des travailleurs détachés de ou vers le Luxembourg.

Chapitre 3 – Contrôle de l'application des dispositions de la loi

Art. 6.– L'Inspection du travail et des mines est désignée comme autorité nationale compétente aux fins de l'application de la présente loi.

Dans le cadre de cette mission, l'Inspection du travail et des mines est appelée à coopérer avec les autorités d'autres Etats qui assument des tâches similaires à celles définies dans la présente loi.

Dans le cadre de cette coopération, l'Inspection du travail et des mines répond aux demandes d'information motivées relatives à la mise à la disposition transnationale de travailleurs et émanant d'autres administrations publiques désignées comme bureaux de liaison ou autorités nationales compétentes. Ces demandes visent également des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales ou susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs au travail.

L'assistance administrative est exercée de façon réciproque et à titre gracieux.

Art. 7.– (1) Aux fins de l'application de la présente loi, l'entreprise, y compris celle dont le siège est établi hors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou qui effectue son travail habituellement hors du territoire luxembourgeois, dont un ou plusieurs travailleurs exercent une activité au Luxembourg, y compris ceux qui font l'objet d'un détachement temporaire conformément aux dispositions des articles 1 et 2 de la présente loi, doit, avant le commencement des travaux, rendre accessible à l'Inspection du travail et des mines, sur simple demande et dans le plus bref délai possible, les indications essentielles indispensables à un contrôle, et notamment:

- les noms, prénoms, date et lieu de naissance, état civil, nationalité et profession des travailleurs;
- la qualification exacte des travailleurs;
- la qualité dans laquelle ils sont engagés dans l'entreprise et l'occupation à laquelle ils y sont régulièrement affectés;
- le domicile et, le cas échéant, la résidence habituelle des travailleurs;
- s'il y a lieu, l'autorisation de séjour ou le permis de travail;
- le ou les lieux de travail au Luxembourg et la durée des travaux;
- la copie du formulaire E 101, ou, le cas échéant, l'indication précise des organismes de sécurité sociale auxquels les travailleurs sont affiliés pendant leur séjour sur le territoire luxembourgeois;

- la copie du contrat de travail ou du document établi en vertu de la directive 91/533/CEE du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail.

(2) Un règlement grand-ducal pourra préciser l'application du présent article.

Art. 8.– Toute entreprise généralement quelconque, établie et ayant son siège social à l'étranger, ou qui n'a pas d'établissement stable au Luxembourg au sens de la loi fiscale, dont un ou plusieurs travailleurs exercent, à quelque titre que ce soit, des activités au Luxembourg, est tenue de conserver au Luxembourg, entre les mains d'un mandataire ad hoc y résidant, les documents nécessaires au contrôle des obligations lui incombant en application de la présente loi, et notamment de l'article 7 qui précède.

Lesdits documents doivent être présentés dans le plus bref délai possible à l'Inspection du travail et des mines, sur simple demande de celle-ci. L'Inspection du travail et des mines est obligatoirement informée au préalable du lieu précis du dépôt des pièces, moyennant lettre recommandée à la poste avec accusé de réception, par les soins de l'entreprise ou de son mandataire visé à l'alinéa qui précède, au plus tard avant l'exercice de l'activité salariée envisagée.

Art. 9.– (1) Dans le cadre de la mission lui incombant en application de la présente loi, l'Inspection du travail et des mines collabore étroitement notamment avec les administrations compétentes en la matière, telles que le ministre ayant le droit d'établissement dans ses attributions, l'Administration de l'emploi, le Centre commun de la sécurité sociale, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, l'Administration des douanes et accises, l'Administration des contributions directes, ainsi que l'Association d'assurance contre les accidents.

(2) L'Inspection du travail et des mines peut procéder, de jour et de nuit, seule ou en commun, avec une, plusieurs ou toutes les administrations visées au paragraphe (1) qui précède, à des contrôles ponctuels ou systématiques sur les chantiers et dans les entreprises.

Le pouvoir de contrôle de l'Inspection du travail et des mines est exercé conformément aux articles 13 et suivants de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines.

(3) Aux fins de l'application de la présente loi, les administrations visées au paragraphe (1) du présent article sont tenues de transmettre à l'Inspection du travail et des mines, notamment par voie informatique, les données dont celle-ci doit disposer en vue de l'application de la présente loi.

Un règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés déterminera la nature exacte des données qui doivent être mises à sa disposition conformément à l'alinéa qui précède.

Chapitre 4 – Contentieux

Art. 10.– Pour faire valoir leurs droits aux conditions de travail et d'emploi garantis par la présente loi, les travailleurs détachés au sens de l'article 2 peuvent intenter une action en justice devant les juridictions luxembourgeoises compétentes, sans préjudice, le cas échéant, de la faculté d'intenter, conformément aux conventions internationales existant en matière de compétence judiciaire, une action en justice devant les juridictions compétentes d'un autre Etat.

Chapitre 5 – Surveillance de l'application de la loi

Art. 11.– L'Inspection du travail et des mines et l'Administration des douanes et accises, chacune en ce qui la concerne, sont chargées d'assurer la surveillance de l'application des dispositions de la présente loi.

Chapitre 6 – Dispositions modificatives et abrogatoires

Art. 12.– La loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines est modifiée comme suit:

1. A l'article 12, la définition du personnel d'inspection s'énonce comme suit:
„personnel d'inspection: le directeur, les directeurs adjoints ainsi que les fonctionnaires ou employés occupant les emplois et fonctions énumérés à l'article 6 paragraphe (1) sous a), b), c), d), e) et f) de la présente loi;“
2. L'article 21 prend la teneur suivante:
„Le directeur ou, en cas d'empêchement, les directeurs adjoints peuvent déléguer au personnel visé à l'article 6, paragraphe (1), sous g) et h) de la présente loi, par écrit et pour un contrôle déterminé, tout ou partie des prérogatives réservées au personnel de contrôle.“

Art. 13.– L'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle est abrogé.

Luxembourg, le 21 novembre 2002

Le Président-Rapporteur,
Marcel GLESENER

Service Central des Imprimés de l'Etat

4694/13

N° 4694¹³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant

1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;
2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

* * *

DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL PAR LE CONSEIL D'ETAT

(20.12.2002)

Le Conseil d'Etat,

appelé par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 18 décembre 2002 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

portant

1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;
2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 18 décembre 2002 et dispensé du second vote constitutionnel;

Vu ledit projet de loi et les avis émis par le Conseil d'Etat en ses séances des 29 janvier 2002 et 24 septembre 2002;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique du 20 décembre 2002.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER

Service Central des Imprimés de l'Etat

4694

MEMORIAL
Journal Officiel
du Grand-Duché de
Luxembourg



MEMORIAL
Amtsblatt
des Großherzogtums
Luxemburg

RECUEIL DE LEGISLATION

A — N° 154

31 décembre 2002

Sommaire

**DETACHEMENT DE TRAVAILLEURS
ET CONTRÔLE DE L'APPLICATION
DU DROIT DU TRAVAIL**

Loi du 20 décembre 2002 portant:

1. Transposition de la directive 96/71/CE du Parlement Européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;
2. Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail. page **3722**

Loi du 20 décembre 2002 portant :

- 1. Transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;**
- 2. Réglementation du contrôle de l'application du droit du travail.**

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'Etat entendu;

De l'assentiment de la Chambre des Députés;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 18 décembre 2002 et celle du Conseil d'Etat du 20 décembre 2002 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote;

Avons ordonné et ordonnons :

Chapitre 1^{er} - Principe de l'application territoriale du droit du travail

Art. 1^{er}. - (1) Constituent des dispositions de police relevant de l'ordre public national, en ce qui concerne notamment les dispositions d'ordre conventionnel ou contractuel conformément aux termes de la loi du 27 mars 1986 portant approbation de la Convention de Rome du 19 juin 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, et sont comme telles applicables à tous les travailleurs exerçant une activité sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, y compris ceux qui font l'objet d'un détachement temporaire, quelle que soit sa durée ou sa nature, toutes les dispositions légales, réglementaires, administratives, ainsi que celles résultant de conventions collectives déclarées d'obligation générale ou d'une décision d'arbitrage ayant un champ d'application similaire à celui des conventions collectives d'obligation générale, ayant trait:

1. au contrat de travail écrit ou au document établi en vertu de la directive 91/533/CEE du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail;
2. au salaire social minimum et à l'adaptation automatique de la rémunération à l'évolution du coût de la vie;
3. à la durée du travail et au repos hebdomadaire;
4. au congé payé;
5. aux congés collectifs;
6. aux jours fériés légaux;
7. à la réglementation du travail intérimaire et du prêt de main d'œuvre;
8. à la réglementation du travail à temps partiel et à durée déterminée;
9. aux mesures de protection applicables aux conditions de travail et d'emploi des enfants et des jeunes, des femmes enceintes et des femmes venant d'accoucher;
10. à la non-discrimination;
11. aux conventions collectives de travail;
12. à l'inactivité obligatoire conformément à la législation sur le chômage intempéries et le chômage technique;
13. au travail clandestin ou illégal, y compris les dispositions concernant les autorisations de travail pour travailleurs non ressortissants d'un Etat membre de l'Espace économique européen;
14. à la sécurité et la santé des travailleurs sur le lieu de travail en général et plus particulièrement aux prescriptions de prévention des accidents de l'Association d'assurance contre les accidents édictées conformément à l'article 154 du Code des assurances sociales et aux prescriptions minimales de sécurité et de santé établies par voie de règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés sur base de l'article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail.

(2) Les dispositions du paragraphe premier du présent article s'appliquent aux travailleurs, quelle que soit leur nationalité, au service de toute entreprise, sans préjudice quant à la nationalité et au lieu juridique ou effectif du siège social de celle-ci.

Chapitre 2 - Détachement de travailleurs dans le cadre d'une prestation de services transnationale

Art 2. - (1) Les dispositions de l'article premier de la présente loi s'appliquent également aux entreprises, à l'exception du personnel navigant de la marine marchande maritime, qui, dans le cadre d'une prestation de services transnationale, détachent des travailleurs sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

(2) On entend notamment par détachement, au sens du paragraphe (1) qui précède, les opérations suivantes effectuées par les entreprises concernées, pour autant qu'il existe une relation de travail entre l'entreprise d'envoi et le travailleur pendant la période de détachement:

1. le détachement d'un travailleur, même pour une durée courte ou prédéterminée, pour le compte et sous la direction des entreprises, telles que visées au paragraphe (1) du présent article, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, dans le cadre d'un contrat conclu entre l'entreprise d'envoi et le destinataire de la prestation de services établi ou exerçant son activité au Luxembourg;
2. le détachement, même pour une durée courte ou prédéterminée, d'un travailleur sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg dans un établissement appartenant à l'entreprise d'envoi ou dans une entreprise appartenant au groupe dont fait partie l'entreprise d'envoi;
3. le détachement, sans préjudice de l'application de la loi du 19 mai 1994 portant réglementation du travail intérimaire et du prêt temporaire de main-d'œuvre, par une entreprise de travail intérimaire, ou dans le cadre d'un prêt de main d'œuvre, d'un travailleur auprès d'une entreprise utilisatrice établie ou exerçant son activité sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, et ce même pour une durée courte ou prédéterminée.

(3) On entend par travailleur détaché, tout travailleur travaillant habituellement à l'étranger et qui exécute son travail, pendant une période limitée, sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

(4) La notion de relation de travail est déterminée conformément au droit luxembourgeois.

Art. 3. - (1) En cas de détachement de travailleurs, au sens de l'article 2 de la présente loi, dans le cadre de travaux de montage initial ou de première installation d'un bien qui forment partie intégrante d'un contrat de fourniture de biens, qui sont indispensables pour la mise en fonctionnement du bien fourni et qui sont exécutés par les travailleurs qualifiés ou spécialisés de l'entreprise de fourniture, l'article premier, paragraphe (1), points 2 et 4 de la présente loi ne s'applique pas, à condition que la durée des travaux en question n'excède pas huit jours de calendrier.

La durée précitée du détachement est calculée sur une période de référence de douze mois. Lors du calcul de cette période, la durée d'un détachement accompli par un travailleur remplaçant un travailleur détaché est prise en compte.

(2) Toutefois, la dérogation fixée au paragraphe (1) qui précède ne s'applique pas aux activités dans le domaine de la construction qui visent la réalisation, la remise en état, l'entretien, la modification ou l'élimination de constructions, et notamment les travaux suivants:

1. excavation,
2. terrassement,
3. construction,
4. montage et démontage d'éléments préfabriqués, dont les installations sanitaires et de chauffage, l'installation de systèmes d'alarme et d'enseignes lumineuses,
5. aménagement ou équipement,
6. transformation,
7. rénovation,
8. réparation,
9. démantèlement,
10. démolition,
11. maintenance,
12. entretien - travaux de peinture et de nettoyage,
13. assainissement.

Art. 4. - Dans le cas d'un détachement de travailleurs au sens de l'article 2 de la présente loi, les allocations directement liées au détachement sont considérées comme faisant partie du salaire minimum visé à l'article 1^{er}, (1) sous 2. de la présente loi, dans la mesure où elles ne sont pas versées à titre de remboursement des dépenses effectivement encourues à cause du détachement, telles que les dépenses de voyage, de logement ou de nourriture.

Art. 5. - Les dispositions de la présente loi ne font pas obstacle à l'application de conditions d'emploi et de travail plus favorables dans le chef des travailleurs détachés de ou vers le Luxembourg.

Chapitre 3 - Contrôle de l'application des dispositions de la loi

Art. 6. - L'Inspection du travail et des mines est désignée comme autorité nationale compétente aux fins de l'application de la présente loi.

Dans le cadre de cette mission, l'Inspection du travail et des mines est appelée à coopérer avec les autorités d'autres Etats qui assument des tâches similaires à celles définies dans la présente loi.

Dans le cadre de cette coopération, l'Inspection du travail et des mines répond aux demandes d'information motivées relatives à la mise à la disposition transnationale de travailleurs et émanant d'autres administrations publiques désignées comme bureaux de liaison ou autorités nationales compétentes. Ces demandes visent également des abus manifestes ou des cas d'activités transnationales présumées illégales ou susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs au travail.

L'assistance administrative est exercée de façon réciproque et à titre gracieux.

Art. 7. - (1) Aux fins de l'application de la présente loi, l'entreprise, y compris celle dont le siège est établi hors du territoire du Grand-Duché de Luxembourg ou qui effectue son travail habituellement hors du territoire luxembourgeois, dont un ou plusieurs travailleurs exercent une activité au Luxembourg, y compris ceux qui font l'objet d'un détachement temporaire conformément aux dispositions des articles 1 et 2 de la présente loi, doit, avant le commencement des travaux, rendre accessible à l'Inspection du travail et des mines, sur simple demande et dans le plus bref délai possible, les indications essentielles indispensables à un contrôle, et notamment:

- les noms, prénoms, date et lieu de naissance, état civil, nationalité et profession des travailleurs;
- la qualification exacte des travailleurs;
- la qualité dans laquelle ils sont engagés dans l'entreprise et l'occupation à laquelle ils y sont régulièrement affectés;
- le domicile et, le cas échéant, la résidence habituelle des travailleurs;
- s'il y a lieu, l'autorisation de séjour ou le permis de travail;
- le ou les lieux de travail au Luxembourg et la durée des travaux;
- la copie du formulaire E 101, ou, le cas échéant, l'indication précise des organismes de sécurité sociale auxquels les travailleurs sont affiliés pendant leur séjour sur le territoire luxembourgeois;
- la copie du contrat de travail ou du document établi en vertu de la directive 91/533/ CEE du 14 octobre 1991, relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail.

(2) Un règlement grand-ducal pourra préciser l'application du présent article.

Art. 8. - Toute entreprise généralement quelconque, établie et ayant son siège social à l'étranger, ou qui n'a pas d'établissement stable au Luxembourg au sens de la loi fiscale, dont un ou plusieurs travailleurs exercent, à quelque titre que ce soit, des activités au Luxembourg, est tenue de conserver au Luxembourg, entre les mains d'un mandataire

ad hoc y résidant, les documents nécessaires au contrôle des obligations lui incombant en application de la présente loi, et notamment de l'article 7 qui précède.

Lesdits documents doivent être présentés dans le plus bref délai possible à l'Inspection du travail et des mines, sur simple demande de celle-ci. L'Inspection du travail et des mines est obligatoirement informée au préalable du lieu précis du dépôt des pièces, moyennant lettre recommandée à la poste avec accusé de réception, par les soins de l'entreprise ou de son mandataire visé à l'alinéa qui précède, au plus tard avant l'exercice de l'activité salariée envisagée.

Art. 9. - (1) Dans le cadre de la mission lui incombant en application de la présente loi, l'Inspection du travail et des mines collabore étroitement notamment avec les administrations compétentes en la matière, telles que le ministre ayant le droit d'établissement dans ses attributions, l'Administration de l'emploi, le Centre commun de la sécurité sociale, l'Administration de l'enregistrement et des domaines, l'Administration des douanes et accises, l'Administration des contributions directes, ainsi que l'Association d'assurance contre les accidents.

(2) L'Inspection du travail et des mines peut procéder, de jour et de nuit, seule ou en commun, avec une, plusieurs ou toutes les administrations visées au paragraphe (1) qui précède, à des contrôles ponctuels ou systématiques sur les chantiers et dans les entreprises.

Le pouvoir de contrôle de l'Inspection du travail et des mines est exercé conformément aux articles 13 et suivants de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines.

(3) Aux fins de l'application de la présente loi, les administrations visées au paragraphe (1) du présent article sont tenues de transmettre à l'Inspection du travail et des mines, notamment par voie informatique, les données dont celle-ci doit disposer en vue de l'application de la présente loi.

Un règlement grand-ducal à prendre sur avis obligatoire du Conseil d'Etat et de l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés déterminera la nature exacte des données qui doivent être mises à sa disposition conformément à l'alinéa qui précède.

Chapitre 4 - Contentieux

Art. 10. - Pour faire valoir leurs droits aux conditions de travail et d'emploi garantis par la présente loi, les travailleurs détachés au sens de l'article 2 peuvent intenter une action en justice devant les juridictions luxembourgeoises compétentes, sans préjudice, le cas échéant, de la faculté d'intenter, conformément aux conventions internationales existant en matière de compétence judiciaire, une action en justice devant les juridictions compétentes d'un autre Etat.

Chapitre 5 - Surveillance de l'application de la loi

Art. 11. - L'Inspection du travail et des mines et l'Administration des douanes et accises, chacune en ce qui la concerne, sont chargées d'assurer la surveillance de l'application des dispositions de la présente loi.

Chapitre 6 - Dispositions modificatives et abrogatoires

Art. 12. - La loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines est modifiée comme suit :

1. A l'article 12, la définition du personnel d'inspection s'énonce comme suit:

«personnel d'inspection: le directeur, les directeurs adjoints ainsi que les fonctionnaires ou employés occupant les emplois et fonctions énumérés à l'article 6 paragraphe (1) sous a), b), c), d), e) et f) de la présente loi;»

2. L'article 21 prend la teneur suivante:

«Le directeur ou, en cas d'empêchement, les directeurs adjoints peuvent déléguer au personnel visé à l'article 6, paragraphe (1), sous g) et h) de la présente loi, par écrit et pour un contrôle déterminé, tout ou partie des prérogatives réservées au personnel de contrôle.»

Art. 13. - L'article IV de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle est abrogé.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Mémorial pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

Le Ministre du Travail et de l'Emploi,

François Biltgen

Le Ministre des Finances,

Jean-Claude Juncker

Le Ministre de la Fonction Publique

et de la Réforme Administrative,

Lydie Polfer

Le Ministre des Classes Moyennes

et du Tourisme,

Fernand Boden

Le Ministre des Travaux Publics,

Erna Hennicot-Schoepges

Le Ministre de la Justice,

Luc Frieden

Le Ministre de l'Economie,

Henri Grethen

Le Ministre de la Sécurité Sociale,

Carlo Wagner

Palais de Luxembourg, le 20 décembre 2002.

Henri

Doc. parl. 4694; sess. ord. 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003; Dir. 96/71/CE.