



Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Procès-verbal de la réunion du 14 septembre 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. **Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 2, 13 et 16 juillet 2020 et de la réunion jointe du 20 juillet 2020**
2. **7516** **Projet de loi portant**
 1. **transposition de la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;**
 2. **modification du Code du travail**
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Conseil d'État du 17.07.2020, des avis des chambres professionnelles et d'une série d'amendements gouvernementaux
3. **Divers**

*

Présents : M. Carlo Back, M. Marc Baum, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Georges Engel, M. Jeff Engelen, M. Paul Galles, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, Mme Diane Adehm remplaçant M. Marc Spautz

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Dan Kersch, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Gary Tunsch, M. Tom Oswald, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

Mme Vanessa Tarantini, Assistante du rapporteur, groupe parlementaire LSAP

M. Joé Spier, Mme Monique Faber, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, M. Marc Spautz

*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 2, 13 et 16 juillet 2020 et de la réunion jointe du 20 juillet 2020

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés.

2. 7516 Projet de loi portant
1.transposition de la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services;
2. modification du Code du travail

Le Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, Monsieur Georges Engel, rappelle que l'objet du projet de loi 7516 consiste à transposer une directive européenne relative au détachement des travailleurs en droit national. L'orateur rappelle qu'une note ainsi que des suggestions d'amendements ont été adressés de la part du Ministre du Travail aux membres de la commission parlementaire. Les amendements suggérés tiennent compte des avis des chambres professionnelles et de l'avis du Conseil d'État du 17 juillet 2020.

Avant d'entamer l'examen du projet de loi 7516, Monsieur le Ministre du Travail, Dan Kersch, évoque les mauvaises nouvelles pour l'emploi qui proviennent de différentes entreprises, à savoir ArcelorMittal, Luxguard et éventuellement aussi Luxair. Monsieur le Ministre signale qu'il aura une entrevue l'après-midi du 14 septembre 2020 avec les responsables d'ArcelorMittal et qu'il en informera en détail les membres de la présente commission parlementaire ainsi que de la Commission de l'Économie, le lendemain, mardi le 15 septembre 2020.

Concernant le projet de loi 7516, Monsieur le Ministre rappelle qu'il vise à transposer une directive européenne. En l'occurrence, le noyau dur des dispositions à respecter par les employeurs qui détachent leurs travailleurs dans un pays étranger est renforcé, notamment en ce qui concerne les conditions d'hébergement et la prise en charge des frais liés au logement, au voyage et à la nourriture des travailleurs détachés. La définition des éléments de rémunération est davantage précisée.

Un **premier amendement** proposé concerne une opposition formelle formulée par le Conseil d'État dans son avis du 17 juillet 2020, dans le contexte de l'article 1^{er}, point 2, du projet de loi.

En effet, le Conseil d'État remarque que le salaire social minimum n'est jamais fixé par une convention collective, mais par le Code du travail et que la

convention collective fixe tout au plus un salaire supérieur au salaire social minimum.

Au lieu de se référer aux termes « salaire social minimum », le Conseil d'État remarque que la formulation proposée par la Chambre des salariés « taux de salaire minima » aurait l'avantage de reprendre la terminologie employée à l'article L. 141-1, paragraphe 1^{er}, du Code du travail.

Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur la formulation « salaire social minimum » par rapport à la notion de « rémunération » employée par la directive (UE) 2018/957 qui concerne tous les éléments constitutifs de la rémunération rendus obligatoires par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales ou par des conventions collectives ou des sentences arbitrales.

Par rapport à l'opposition formelle formulée par le Conseil d'État pour transposition incomplète de la directive (UE) 2018/957, il est proposé de modifier l'article L. 010-1, point 2, comme suit :

~~« 2. au salaire social minimum légal ou fixé par une convention collective déclarée d'obligation générale conformément à l'article L. 164-8 ainsi que tous les éléments constitutifs du salaire visés à l'article L. 224-1 à la rémunération correspondant aux taux de salaires minima ainsi que tous les éléments constitutifs du salaire fixés par une disposition légale, réglementaire, administrative, ou par une convention collective déclarée d'obligation générale ou par un accord en matière de dialogue social interprofessionnel déclaré d'obligation générale et à l'adaptation automatique du salaire à l'évolution du coût de la vie ; »~~

Les membres de la commission parlementaire sont d'accord pour procéder de la sorte.

L'**amendement 2** est proposé dans le contexte de l'article 2, point 8 initial du projet de loi. Il s'agit d'un corollaire technique découlant du premier amendement présenté ci-avant.

En effet, le Conseil d'État ne formule pas d'observations par rapport à ce point mais étant donné qu'il est proposé de modifier l'article L. 010-1, point 2, comme suit : « 2. *à la rémunération correspondant aux taux de salaires minima ainsi que tous les éléments constitutifs du salaire fixés par une disposition légale, réglementaire, administrative, ou par une convention collective déclarée d'obligation générale ou par un accord en matière de dialogue social interprofessionnel déclaré d'obligation générale et à l'adaptation automatique du salaire à l'évolution du coût de la vie;* », l'article L. 141-1, paragraphe 7, devient superfétatoire et il est proposé de le supprimer, de même que la phrase liminaire y afférente.

La commission parlementaire fait sienne cette suggestion d'amendement.

L'**amendement 3** est proposé dans le contexte de l'article 3, point 1^o du projet de loi.

A cet endroit, le Conseil d'État remarque que la directive à transposer prévoit une « notification motivée » et non une « requête motivée ». De même elle

n'exige pas que l'exécution de la prestation soit justifiée. Vu que de ce fait le projet de loi est plus restrictif que la directive, le Conseil d'État formule une opposition formelle.

Afin de permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle, il est suggéré de suivre le Conseil d'État et de modifier l'article L. 141-2, paragraphe 1^{er}, alinéa 4, comme suit :

« ~~Lorsque l'exécution de la prestation le justifie, il~~ La durée de douze mois visée à l'alinéa 1^{er} est portée à dix-huit mois sur requête notification dûment motivée de l'entreprise visée à l'alinéa 1^{er}, adressée préalablement à l'expiration du délai de douze mois à l'Inspection du travail et des mines sur la plateforme électronique destinée à cet effet. »

Une discussion au sujet de ce choix a ensuite lieu au sein de la commission parlementaire. Monsieur le Député Charles Margue demande pour quelle raison le ministère avait d'abord prévu une « requête » dans son projet de loi. Monsieur le Ministre explique qu'il s'attend à une motivation sérieuse si l'exécution d'une prestation dépasse le délai de 12 mois, ce qui, aux yeux du Ministre, implique qu'un refus puisse être opposé le cas échéant au demandeur. De toute façon, même si l'on parle d'une notification, le dépassement du délai de 12 mois implique que les autorités seront amenés à prendre une action. Or, étant donné que le Conseil d'État émet une opposition formelle à l'égard du terme employé, Monsieur le Ministre propose de suivre l'approche de la Haute Corporation afin de lui permettre de lever son opposition formelle.

Les membres de la commission approuvent finalement cette approche.

L'**amendement 4** est proposé dans le contexte de l'article 8, point 1°, lettre i) initiale du projet de loi.

A l'occasion de ses commentaires au sujet de l'article 9, point 5 du projet de loi initial, le Conseil d'État souligne que l'article L. 142-2, paragraphe 1^{er}, point 10, se limite aux seules modalités de prise en charge par l'employeur en ce qui concerne les dépenses de voyage, de logement ou de nourriture, alors que l'article L. 142-3, point 13, qui précise les documents à fournir pour prouver les informations visées à l'article L. 142-2, paragraphe 1^{er}, point 10, ajoute une exigence supplémentaire, à savoir la copie du document reprenant les montants de ces dépenses.

Le Conseil d'État demande de préciser si les « modalités de prise en charge » englobent la preuve des montants des dépenses effectuées. A défaut, selon le Conseil d'État, l'article L. 142-3, point 13, risque de ne pas être en phase avec l'article L. 142-2, paragraphe 1^{er}, point 10.

Afin de tenir compte des remarques du Conseil d'État, il est proposé de supprimer le point 10 du paragraphe 1^{er} de l'article L. 142-2, étant donné que les données relatives aux modalités de prise en charge par l'employeur en ce qui concerne les dépenses de voyage, de logement ou de nourriture sont reprises à suffisance au sein du document à fournir conformément à l'article L. 142-3, point 13. Ledit point 10 est dès lors superfétatoire.

La commission parlementaire adhère à cette vue.

Les **amendements 5 et 6** sont proposés dans le contexte de l'article 8 point 4, lettre e), du projet de loi initial.

Par rapport à la lettre e) initiale, le Conseil d'État estime que le délai de trois jours afin d'exiger de la part du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre, à défaut de remise d'une copie de la déclaration reprenant les informations concernant le détachement de salariés, est très court et risque de mettre celui-ci dans l'impossibilité de se procurer le document requis. En outre, le Conseil d'État demande de revoir cette même disposition étant donné que la déclaration visée à l'article L. 142-2, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, concerne deux déclarations différentes.

Pour faire droit à ces observations du Conseil d'État, il est proposé de procéder par la voie des deux amendements, à savoir : les amendements 5 et 6, qui prennent la teneur suivante :

Amendement 5 :

« A l'article 8, point 4° initial il est inséré une nouvelle lettre e) de la teneur suivante :

«e) A l'alinéa 1^{er} les termes « et, le cas échéant, » sont remplacés par « ou ». »

Amendement 6:

« L'ancienne lettre e) devient la lettre f) et est modifiée comme suit:

Au premier alinéa les termes « **par l'entreprise visée à l'article L. 142-2, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ou par l'entreprise de travail intérimaire visée à l'article L. 142-2, paragraphe 1bis** » sont insérés entre « remise » et « d'une copie de la déclaration » et le terme « trois » est remplacé par celui de « **huit** ». »

La commission parlementaire adopte ces amendements.

Les **amendements 7 et 8** sont proposés dans le contexte de l'article 10, point 1 et point 7 initial, du projet de loi.

Pour permettre de lever l'opposition formelle du Conseil d'État quant au choix à faire entre sanctions pénales et sanctions administratives en cas d'infractions aux articles L. 291-1 et L. 291-2, il est proposé de maintenir les sanctions administratives et de ne pas modifier l'article L. 143-2, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, et paragraphe 5, alinéa 1^{er}.

Dès lors, les amendements 7 et 8 prendraient la teneur suivante :

Amendement 7:

A l'article 10, le point 1° initial est supprimé.

Amendement 8:

A l'article 10, le point 7° a) initial est supprimé.

Échange de vues relatif au choix des sanctions à appliquer :

Monsieur le Ministre du Travail explique que le Conseil d'État critique certes l'application de deux sanctions pour une et une seule infraction, mais l'orateur estime qu'il existe des cas de figure qui permettent justement cette approche. Toutefois, afin de permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle, Monsieur le Ministre propose de retenir la sanction administrative au détriment de la sanction pénale, notamment en raison du défi pratique que pose l'application d'une peine pénale en matière de détachement.

Monsieur le Député Marc Baum déplore que le Conseil d'État ait à ce sujet une approche qui évite en fin de compte de sanctionner plus sévèrement un employeur qui contrevient à la présente loi. L'orateur avait déjà regretté auparavant que la notion de « notification » fut retenue au lieu du terme « requête ». Monsieur le Député souligne que les sanctions en matière de détachement devraient revêtir un caractère dissuasif, ce qui ne sera plus le cas si l'on se limite à des sanctions administratives au détriment des sanctions pénales.

Monsieur le Président Georges Engel rejoint le sentiment exprimé par Monsieur le Député Marc Baum.

Monsieur le Député Carlo Back demande quels sont les domaines qui permettent l'application de sanctions administratives ainsi que de peines pénales.

Monsieur le Ministre précise que le permis de conduire peut faire l'objet d'un retrait administratif et également d'un retrait ordonné par un tribunal. Par contre, Monsieur le Ministre ne connaît pas d'exemple en relation avec le Code du travail.

Monsieur le Député Charles Margue constate que le choix de ne retenir que des sanctions administratives dilue l'esprit du projet de loi. Il demande s'il ne serait pas opportun de traiter différemment l'opposition formelle y relative, c'est-à-dire de faire un choix politique et de ne pas retenir une approche qui serait uniquement de nature juridique.

Monsieur le Ministre concède qu'il n'a pas été très content au sujet de cet aspect de l'avis du Conseil d'État. Il demande de connaître l'avis de tous les groupes et de toutes les sensibilités politiques à l'égard de la question soulevée.

Monsieur le Député Charles Margue rappelle les discussions redondantes au sujet des formes modernes d'esclavage. L'orateur pense que les sanctions appliquées dans ce contexte sont ridicules. La société civile s'attend à ce que les salariés soient protégés efficacement contre des abus de nature structurelle, souligne Monsieur le Député.

Monsieur le Député Sven Clement, observateur, constate qu'il avait déjà eu beaucoup de peine à accepter le remplacement du terme « requête » par le terme « notification ». Concernant le choix entre sanctions administratives et sanctions pénales, il est d'avis qu'il faudrait maintenir les sanctions visées. L'orateur estime que l'on peut faire un choix politique à cet endroit et procéder

à un deuxième vote du projet de loi au bout des trois mois prévus dans un pareil cas.

Madame la Députée Carole Hartmann souligne que le Conseil d'État se heurte au fait qu'il y ait une double sanction. La Haute Corporation demande de choisir soit l'une, soit l'autre forme de sanction. L'oratrice propose de déterminer clairement dans le texte du projet de loi à quel moment il convient de recourir à une sanction administrative et à quel moment devrait s'appliquer une sanction pénale. Ainsi, l'on éviterait qu'il y ait une double sanction à l'égard d'un contrevenant. Finalement, selon l'oratrice, il s'agit d'une question de définition.

Monsieur le Ministre du Travail explique que la proposition faite par Madame la Députée Carole Hartmann a déjà fait l'objet de réflexions au cours de l'élaboration des suggestions d'amendements qui viennent d'être présentées. Il y est apparu qu'en pratique, il est extrêmement difficile de cerner le genre d'infraction et, partant, la lourdeur de la peine à appliquer. C'est la raison pour laquelle cette approche avait été exclue. Afin de pouvoir agir de manière efficace, il convient de disposer de moyens qui permettent d'agir de manière directe, c'est-à-dire de pouvoir trancher sur place à quel cas de figure les inspecteurs du travail sont confrontés. Monsieur le Ministre informe encore que le projet de loi qui porte réforme de l'Inspection du travail et des mines (ITM)¹ prévoit un renforcement général des sanctions. Ce projet de loi est en cours d'instruction. C'est en vue de la finalisation dudit projet que l'on s'est finalement prononcé en faveur du maintien des peines administratives au détriment des peines pénales. Finalement, Monsieur le Ministre rappelle que l'on est confronté à une situation de détachement, ce qui signifie que les personnes en cause ainsi que les entreprises en cause ne sont pas toujours sur place et joignables. En conséquence, une sanction administrative s'avère bien plus efficace dans un tel contexte.

Monsieur le Député Gilles Roth informe que le groupe politique CSV demande un temps de réflexion pour arrêter sa position quant au choix entre des sanctions administratives et des sanctions pénales. L'orateur relativise également la double sanction qui existerait au niveau du permis de conduire.

Monsieur le Président Georges Engel constate que l'information au sujet d'un renforcement des sanctions prévu dans le cadre du projet de loi portant réforme de l'ITM est de nature à faire droit aux critiques formulées. De ce fait, l'orateur se déclare être d'accord au nom du groupe politique LSAP avec la proposition d'amendement faite par le ministère.

Monsieur le Député Marc Baum estime que s'il fallait retenir seulement des sanctions administratives, il faudrait pour le moins qu'elles deviennent plus sévères. L'orateur suggère encore un modèle en cascade : une première infraction devrait entraîner une sanction administrative et, en cas de récidive, une sanction pénale devrait s'appliquer.

Monsieur le Député Gilles Roth estime que, dans le contexte du détachement, les sanctions administratives offrent l'avantage que l'on ait la maîtrise de la procédure. Si l'on devait appliquer des sanctions pénales, elles seraient

¹ 7319 - Projet de loi portant modification : 1. du Code du travail 2. de la loi du 21 décembre 2007 portant réforme de l'Inspection du travail et des mines

éventuellement de nature dissuasive, mais sans véritable impact en cas d'infraction. L'orateur évoque la complexité relative à la poursuite des peines ainsi qu'à l'exécution des peines. Monsieur le Député propose que le groupe politique CSV se prononce encore pendant la semaine en cours au sujet de la question soulevée.

Monsieur le Ministre souligne de nouveau qu'il favorise le recours à une sanction administrative du fait qu'elle est plus efficace à appliquer en pratique et du fait que les sanctions deviendront plus sévères de manière générale avec l'aboutissement du projet de réforme de l'ITM. L'orateur estime qu'il s'agit d'un choix pragmatique.

Monsieur le Député Jeff Engelen estime au nom de la sensibilité politique ADR qu'une sanction administrative permettra en effet de réagir plus rapidement et d'atteindre de ce fait ceux qui contreviennent à la loi sur le détachement.

Monsieur le Président Georges Engel conclut que la commission parlementaire reviendra sur le point évoqué dans le cadre d'une réunion ultérieure, dès que le groupe politique CSV fera part de sa décision.

La réunion se poursuit avec l'examen d'une proposition d'amendement, en l'occurrence l'**amendement 9**.

Monsieur le Ministre constate qu'il s'agit également, quant à son fond, d'une question qui a trait au choix entre sanctions administratives et sanctions pénales. Dès lors, ce point devrait également faire l'objet d'une réunion ultérieure.

Monsieur le Ministre informe ensuite les membres de la commission parlementaire que les amendements qui viennent d'être proposés sont tous issus de l'examen de l'avis du Conseil d'État. Au-delà de cet examen, le Ministère du Travail a eu contact avec le Ministère du Logement ainsi qu'avec différentes administrations, qui ont fait part de la nécessité d'apporter encore d'autres modifications au texte du projet de loi.

En conséquence, Monsieur le Ministre soumet aux Députés une série de propositions d'amendements supplémentaires, à commencer avec un **amendement I** qui fixe certaines définitions relatives aux concepts de « logement », de « salarié », « d'employeur », etc. L'insertion de ces définitions au projet de loi par le biais d'un amendement permet de conférer une plus grande sécurité juridique à ce texte législatif.

Les membres de la commission parlementaire sont d'accord pour procéder de la sorte.

Un **amendement II** devient nécessaire afin de redresser une numérotation à l'intérieur du libellé du texte du projet de loi. Les membres de la commission sont d'accord avec cet amendement de nature technique.

L'**amendement III** précise davantage les mentions à fournir dans le cadre d'un registre à établir et à tenir à jour par l'employeur au sujet des occupants des logements visés. Cet amendement obtient l'aval des membres de la commission.

L'**amendement IV** introduit un nouvel article relatif aux aspects de sécurité, d'hygiène et de salubrité à respecter lorsqu'un salarié détaché est logé. Monsieur le Ministre précise à ce propos qu'il convient de fixer des critères si les logements en question feront l'objet d'un contrôle de la part des inspecteurs de l'ITM. Il convient également de fixer les mesures que devra prendre l'ITM dans ce contexte, notamment en ce qui concerne l'évacuation ou le relogement des concernés, le cas échéant. Il y est précisé que ces mesures seront à charge de l'employeur détachant.

La commission fait sienne cette proposition d'amendement.

L'**amendement V** ajoute un article au projet de loi qui vise à renforcer la coopération interadministrative permettant de lutter plus efficacement contre la fraude en allégeant l'échange de données entre différentes administrations concernées. Monsieur le Ministre souligne que de nombreux efforts de coopération entre administrations ont déjà été entrepris et que ce texte en fournit une base juridique plus précise, notamment en ce qui concerne l'échange de données entre l'ITM et l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de la TVA.

La commission approuve cet amendement.

Le corollaire de l'amendement V est la nécessité de modifier l'intitulé pour tenir compte des modifications apportées à la loi sur la coopération interadministrative et judiciaire². Monsieur le Ministre propose à cet effet un **amendement VI**.

La commission est d'accord avec la modification de l'intitulé du projet de loi.

Un échange de vues a ensuite lieu concernant la prochaine date d'une réunion qui permettra de connaître la position du CSV relative à la nature des sanctions à appliquer en cas d'infraction en matière de détachement. Il est retenu qu'une telle réunion peut être organisée selon les besoins et le plus rapidement possible.

3. Divers

La prochaine réunion de la commission parlementaire aura lieu le lendemain, mardi, le 15 septembre 2020 à 10.30 heures. Elle sera consacrée à la suppression d'emplois annoncée par ArcelorMittal. Il s'agira d'une réunion jointe des commissions parlementaires compétentes en matière d'emploi et de travail et en matière économique. Monsieur le Ministre de l'Économie, Franz

² Loi modifiée du 19 décembre 2008 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des contributions directes, de l'Administration de l'enregistrement et des domaines et de l'Administration des douanes et accises et portant modification de

- la loi modifiée du 12 février 1979 concernant la taxe sur la valeur ajoutée ;
- la loi générale des impôts (« Abgabenordnung ») ;
- la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'Administration des contributions directes ;
- la loi modifiée du 20 mars 1970 portant réorganisation de l'Administration de l'enregistrement et des domaines ;
- la loi modifiée du 27 novembre 1933 concernant le recouvrement des contributions directes et des cotisations d'assurance sociale

Fayot, assistera aux côtés de Monsieur le Ministre du Travail, Dan Kersch à la réunion jointe précitée.

Luxembourg, le 8 octobre 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Joé Spier

Le Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et
de la Sécurité sociale,
Georges Engel