Nº 7689[2]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

portant dérogation temporaire à l'article L. 211-12 du Code du travail

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SECURITE SOCIALE

(28.10.2020)

La commission se compose de : M. Georges Engel, Président-Rapporteur ; Rapporteur ; M. Carlo Back, M. Marc Baum, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, 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, M. Marc Spautz, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés par Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire le 26 octobre 2020.

Le Conseil d'État a émis son avis le 28 octobre 2020.

La Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a entendu la présentation du projet de loi par Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire dans sa réunion du 26 octobre 2020. Elle y a désigné son Président, Monsieur Georges Engel comme Rapporteur du projet de loi 7689.

La Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a examiné l'avis du Conseil d'État dans sa réunion du 28 octobre 2020. Elle a examiné et adopté le présent rapport au cours de la même réunion.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi vise à introduire une possibilité de dérogation temporaire et pour certains secteurs d'activités, à l'article L.211-12 du Code du travail relatif à la durée de travail maximale.

La propagation du COVID-19 a récemment repris une ampleur et une rapidité telles qu'il constitue plus que jamais une menace réelle pour les intérêts vitaux de la population. Il importe dès lors de prendre des mesures exceptionnelles motivées par la gravité de la situation afin de protéger la population et d'assurer le fonctionnement des services essentiels et indispensables.

À ce jour, un nombre relativement important de soignants et de personnes des services administratifs et techniques de nos hôpitaux ont déjà été testés positifs et ont par conséquent été mis en quarantaine à leur domicile. Ces structures sont dès lors confrontées à une baisse sensible de leurs effectifs, en raison de nombreuses contaminations au COVID-19 alors que la question de la disponibilité en nombre suffisant du personnel soignant est un élément essentiel pour bien gérer la pandémie.

Dans le secteur de la santé en général, dans celui d'aides et de soins, dans les laboratoires d'analyses médicales et dans les structures d'hébergement pour mineurs placés dans le cadre d'une mesure de

garde la situation est malheureusement tout à fait comparable alors que le bon fonctionnement de ces services est évidemment aussi d'une importance cruciale face à la gravité de la situation.

Face à ces constats et pour préparer notre pays au mieux aux développements probables des prochains mois il est, parmi la mise en œuvre de nombreuses autres mesures, indispensable que les règles généralement applicables aux relations de travail, et plus particulièrement celles relatives au temps de travail, puissent ponctuellement et de manière temporaire être appliquées de façon adaptée à la situation exceptionnelle générée par la propagation exponentielle du virus.

Afin de pallier le mieux possible à une très probable pénurie de main d'œuvre notamment dans les établissements hospitaliers mais aussi dans le secteur de la santé en général, y inclus dans les laboratoires d'analyses médicales, dans le secteur d'aides et de soins et parmi le personnel encadrant travaillant dans les structures d'hébergement pour mineurs placés dans le cadre d'une mesure de garde, il est dès lors proposé de permettre aux employeurs concernés de solliciter une autorisation pour faire travailler le personnel en question jusqu'à un maximum de 12 heures par jour et 60 heures par semaine.

Ces dérogations prévues par rapport à la durée de travail maximale fixée par le Code du travail qui ne peuvent être autorisées que dans le respect des critères expressément fixés par le présent projet de loi sont destinées à contribuer activement au bon fonctionnement des secteurs essentiels et indispensables.

Mises à part ces dérogations ponctuelles et expresses qui sont limitées jusqu'au 31 décembre 2020, les dispositions du Code du travail et des conventions collectives restent entièrement et strictement applicables. Ces dérogations doivent rester clairement limitées à ce qui est strictement indispensable et absolument nécessaire et dans tous les cas être adéquates et proportionnées au but poursuivi qui est de pouvoir continuer à assurer les meilleurs services possibles dans les deux secteurs concernés.

Finalement il importe de souligner qu'au niveau du droit européen il existe également des exceptions au champ d'application de la directive 2003/88 du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Dans ce contexte la Cour de Justice de l'Union européenne a précisé qu'elle n'autoriserait ces exceptions que dans le cas « d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel ayant à faire face à un événement de ce type accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint ».

Vu la situation actuelle au Luxembourg, en Europe et dans le monde et vu les pronostics fournis par les experts pour les mois à venir il est évident que ces critères sont donnés en l'espèce.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES

Avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 28 octobre 2020, mis à part certaines remarques d'ordre légistique, le Conseil d'État marque son accord avec le projet de loi.

La Haute Corporation tient toutefois à souligner que même si la dérogation doit être soumise à une autorisation du ministre ayant le Travail dans ses attributions cela présente toutefois un caractère purement procédural. Dès lors, si l'objectif recherché est plus grand que celui d'une « vérification », une reformulation serait nécessaire.

Pour le détail, il est renvoyé au commentaire des articles.

Avis des chambres professionnelles

Les avis des chambres professionnelles n'ont pas encore été communiqués à la Chambre des Députés au moment de l'adoption du présent rapport.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Le Conseil d'État observe dans son avis du 28 octobre 2020 :

« À l'instar des autres textes en la matière, il est recommandé d'insérer le terme « temporaire » après le terme « dérogation », pour écrire :

« Projet de loi portant dérogation temporaire à l'article L. 211-12 du Code du travail ». »

La commission parlementaire fait sienne cette observation et modifie l'intitulé du projet de loi en conséquence.

Article 1er

L'article premier du projet de loi permet aux salariés occupés dans le secteur de la santé, y compris dans les établissements hospitaliers et dans les laboratoires d'analyses médicales, et dans le secteur d'aides et de soins, ainsi qu'au personnel encadrant travaillant dans les structures d'hébergement pour mineurs placés dans le cadre d'une mesure de garde, de travailler jusqu'à douze heures par jours et soixante heures par semaine et ceci par dérogation à l'article L. 211-12 du Code du travail dont le paragraphe premier dispose que la durée de travail maximale ne peut pas dépasser dix heures par jour, ni quarante-huit heures par semaine.

Cette possibilité de dérogation est strictement limitée aux catégories de salariés limitativement énumérés dans le texte.

Le Conseil d'État note dans son avis du 28 octobre 2020 à l'égard de l'article 1er :

« L'article sous avis dispose que « [p]ar dérogation à l'article L. 211-12 du Code du travail la durée de travail maximale peut être portée jusqu'à douze heures par jour et soixante heures par semaine pour les salariés occupés dans le secteur de la santé, y compris dans les établissements hospitaliers et dans les laboratoires d'analyses médicales, dans le secteur d'aides et de soins ainsi que pour le personnel encadrant des structures d'hébergement pour mineurs placés dans le cadre d'une mesure de garde. » À la lecture du commentaire de l'article sous examen et de l'exposé des motifs, le Conseil d'État estime que le projet de loi ne vise pas le secteur de la santé en général, mais plus spécifiquement le secteur hospitalier à savoir les établissements hospitaliers, le secteur des laboratoires d'analyses médicales, le secteur d'aides et de soins ainsi que le secteur des structures d'hébergement pour mineurs placés dans le cadre d'une mesure de garde. Si tel est le cas, le Conseil d'État estime que l'emploi des termes « y compris » est malaisé, car ces termes peuvent laisser sous-entendre que d'autres établissements sont visés et que l'énumération qui y est faite n'est qu'exemplative. Partant, le Conseil d'État suggère d'utiliser les termes « à savoir » dans le cas où la liste est à apprécier comme étant exhaustive.

Par ailleurs, plusieurs questions, voire remarques s'imposent concernant la définition des secteurs visés :

1° Est-ce que parmi les « établissements hospitaliers » visés figurent également des établissements tels que les établissements d'accueil en fin de vie, les établissements de cures thermales et les centres de diagnostic qui relèvent en principe des « établissements hospitaliers » d'après l'article 1er de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière[1] ? Si tel n'est pas le cas, il y a lieu d'utiliser des termes précis en visant plus spécifiquement les hôpitaux voire l'un ou l'autre des autres établissements hospitaliers énumérés ci-avant.

2° Le secteur des laboratoires d'analyses médicales semble être défini de façon assez claire, à supposer que le Laboratoire national de santé soit également visé.

3° Concernant le secteur d'aides et de soins vise-t-il toutes les structures d'hébergement pour personnes âgées nécessitant des aides et soins réguliers y compris les maisons de retraite et centres de jour pour personnes âgées ? Les services d'aides et de soins à domicile sont-ils également visés ou uniquement les services stationnaires ?

4° Le secteur d'aides et de soins au sens large pourrait-il être compris comme visant également d'autres professions de santé telles que les kinésithérapeutes, les pédicures médicales, les ostéopathes ?

---

1 http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2018/03/08/a222/jo.

5° Dans les secteurs concernés, la loi s'applique-t-elle au personnel soignant exclusivement ou également à d'autres catégories de personnel (employés administratifs, agents de surveillance et agents de nettoyage) ? »

La commission parlementaire constate que le texte initial reprend des exemples et pas une énumération limitative. Dès lors, la commission maintient les termes « y compris ».

La commission fait sienne une observation d'ordre légistique du Conseil d'État et insère une virgule avant les termes « la durée de travail maximale ».

Article 2

L'article 2 précise que pour pouvoir déroger à la durée de travail maximale prévue par le Code du travail l'employeur, qui occupe des salariés dans un des domaines d'activités limitativement énumérés à l'article 1er, doit adresser une demande motivée au Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire qui prend sa décision en application du critère fixé à l'article premier et en vérifiant que toutes les conditions de l'article 3 sont respectées.

Le Conseil d'État note dans son avis à l'égard de l'article 2 :

> « L'article sous examen dispose que « [p]our pouvoir appliquer cette dérogation, l'employeur concerné doit adresser une demande d'autorisation au ministre ayant le Travail dans ses attributions qui y fait droit après vérification des conditions fixées par la présente loi. » Comme mentionné à l'endroit des considérations générales, il ne s'agit pas d'une demande d'autorisation, mais d'une demande de dérogation, étant donné qu'il n'y a pas de procédure d'autorisation prévue, mais uniquement une vérification des pièces jointes avec octroi d'office de la dérogation si toutes les informations requises ont été précisées et toutes les pièces requises ont été jointes à la demande. »

Article 3

L'article 3 énumère les éléments d'information que la demande doit contenir pour être recevable.

Il s'agit évidemment de la durée maximale journalière et, le cas échéant, hebdomadaire maximale que l'employeur entend mettre en place. Il peut en effet demander l'autorisation pour dépasser les deux limites fixées par le Code du travail mais il peut aussi se limiter à ne demander que le dépassement de la durée journalière maximale prévue à l'article L. 211-12 du Code du travail.

Ensuite il doit indiquer le nombre de salariés occupés par l'entreprise et le nombre de personnes concernées par la dérogation. Il s'agit là d'informations importantes notamment dans le cadre de l'établissement du registre prévu à l'article 4 du présent projet de loi.

En quatrième lieu la demande doit contenir la motivation du recours aux dérogations par rapport à la durée de travail maximale normale qui doit évidemment être en lien direct avec la crise sanitaire.

Finalement, chaque demande doit être accompagnée de l'avis de la délégation du personnel. A défaut d'un tel avis, pour quelque raison que ce soit, le Ministre compétent est obligé de solliciter l'avis des syndicats justifiant de la représentativité nationale générale. Sous peine de forclusion, cet avis doit lui parvenir dans les 12 heures suivant sa demande. Ce délai très court est motivé par l'urgence de la situation et contribue à éviter des retards dans l'instruction du dossier.

Le Conseil d'État note à l'égard de l'article 3 :

> « L'article sous revue énumère les informations et les pièces respectivement à préciser ou à joindre à la demande de dérogation.
>
> Parmi ces pièces figure un avis de la délégation du personnel ou à défaut, l'avis des syndicats justifiant de la représentativité nationale générale qui sont sollicités sur demande du ministre ayant le Travail dans ses attributions et qui doivent lui faire parvenir leur avis, « sous peine de forclusion », dans les douze heures suivant sa demande. Le Conseil d'État estime qu'en situation d'urgence ce délai assez court peut s'avérer utile. Néanmoins, il tient à signaler que les termes « sous peine de forclusion » sont mal appropriés dans ce contexte et demande partant aux auteurs d'en faire abstraction.
>
> Pour le surplus, le Conseil d'État s'interroge sur l'utilité de prévoir un avis ainsi qu'une motivation de la part de l'employeur justifiant le recours aux dérogations dans le contexte de la crise sanitaire, si, tel que disposé, le ministre ayant le Travail dans ses attributions n'est pas en droit d'apprécier ces pièces quant au fond, mais qu'il est uniquement prévu qu'il vérifie la présence matérielle de ces pièces. »

La commission parlementaire suit le Conseil d'État et supprime à l'article 3 les termes « sous peine de forclusion ».

Le Conseil d'État fait les observations d'ordre législatique suivantes, que la commission parlementaire reprend dans le projet de loi :

« Pour caractériser les énumérations, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°, …).

Au quatrième tiret, et à l'instar des autres textes en la matière, il est recommandé de remplacer les termes « crise sanitaire » par les termes « pandémie de Covid-19 ».

En ce qui concerne le cinquième tiret, il est recommandé d'ériger la deuxième partie de phrase commençant par les termes « ou à défaut » en deuxième alinéa dont la teneur serait la suivante :

« À défaut de l'avis de la délégation du personnel, […]. »

Toujours au cinquième tiret, il convient d'écrire « ministre ayant le Travail dans ses attributions ». »

Article 4

L'article 4 prévoit pour le Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire une obligation de tenir un registre des dérogations accordées sur base des dispositions du présent projet de loi et de le mettre à jour sur une base hebdomadaire.

Ce registre fournit une vue d'ensemble qui est actualisée au moins une fois par semaine.

Il pourra servir notamment à établir des données chiffrées quant à l'application des dérogations et également de support pour l'Inspection du travail et des mines en cas de contrôles ou de contestations.

Le Conseil d'État observe à l'égard de l'article 4 :

« L'article sous examen prévoit qu'un registre des dérogations accordées sur base de la présente loi est tenu auprès du Ministère du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire. Une mise à jour hebdomadaire est effectuée. Le Conseil d'État estime que cet article est à supprimer parce qu'il est sans apport normatif, sauf à prévoir une mise à jour hebdomadaire du registre des dérogations. Cette disposition relève plutôt de procédures internes à mettre en place pour pouvoir exécuter la future loi. Le ministre ayant le Travail dans ses attributions étant chargé de l'exécution de la future loi, il va de soi que son administration doit s'organiser de façon à garder des traces de toutes les procédures à mettre en place.

Par ailleurs, le Conseil d'État rappelle que l'enregistrement et le traitement des données à caractère personnel collectées en relation avec une mission légale tombent sous le champ d'application du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données). »

La commission parlementaire maintient l'article 4 en raison de l'importance d'un suivi minutieux et détaillé des demandes d'autorisation.

La commission parlementaire fait sienne une observation d'ordre législatique du Conseil d'État et remplace au deuxième alinéa de l'article 4 le terme « demanderesse » par le terme « requérante ».

Article 5

Cet article lie directement la durée des exceptions pouvant être accordées à celle de l'application de la future loi dérogatoire.

Le Conseil d'État nota à propos de l'article 5 initial (article 4) :

« Dans la logique de son raisonnement, le Conseil d'État estime que le ministre ayant le Travail dans ses attributions n'émet pas d'autorisation, mais vérifie uniquement qu'une dérogation légale peut être accordée au vu de la complétude des informations précisées et des pièces jointes à la demande de dérogation. L'article 6 prévoit que la loi qui verra le jour à l'issue de la procédure législative dont fait l'objet le projet de loi sous avis, produit ses effets jusqu'au 31 décembre 2020. Ainsi, toute dérogation remplissant les conditions prévues par la future loi et dont la demande a été

jugée complète par le ministre précité, ne peut s'appliquer que jusqu'à cette date limite de sorte que l'article 5 est superfétatoire et partant à supprimer. »

La commission parlementaire maintient l'article 5 en raison du fait qu'une dérogation visant à dépasser le délai prévu par le présent projet de loi doit d'office cesser ses effets le 31 décembre 2020.

Article 6

Les dispositions du présent projet de loi s'appliquent jusqu'au 31 décembre 2020.

Le Conseil d'État observe à propos de l'article 6 initial, devenu l'article 4 :

« L'article sous examen prévoit l'entrée en vigueur de la loi en projet le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Le projet de loi sous examen ne contenant pas de dispositif sanctionnateur, le Conseil d'État peut marquer son accord avec le texte prévu. »

La commission parlementaire suit le Conseil d'État en son observation d'ordre légistique et remplace les termes « produit ses effets » par les termes « reste applicable ».

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7689 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI
portant dérogation temporaire à l'article L. 211-12 du Code du travail

Art. 1er. Par dérogation à l'article L. 211-12 du Code du travail, la durée de travail maximale peut être portée jusqu'à douze heures par jour et soixante heures par semaine pour les salariés occupés dans le secteur de la santé, y compris dans les établissements hospitaliers et dans les laboratoires d'analyses médicales, dans le secteur d'aides et de soins ainsi que pour le personnel encadrant des structures d'hébergement pour mineurs placés dans le cadre d'une mesure de garde.

Art. 2. Pour pouvoir appliquer cette dérogation l'employeur concerné doit adresser une demande d'autorisation au ministre ayant le Travail dans ses attributions qui y fait droit après vérification des conditions fixées par la présente loi.

Art. 3. Sous peine d'irrecevabilité la demande doit contenir:

1° la durée de travail maximale journalière et, le cas échéant, hebdomadaire demandée;

2° le nombre total des salariés occupés par la partie requérante ;

3° le nombre de salariés concernés par la dérogation ;

4° la motivation du recours à ces dérogations dans le contexte de la pandémie de Covid-19 ;

5° l'avis de la délégation du personnel.

A défaut de l'avis de la délégation du personnel, le ministre ayant le Travail dans ses attributions sollicite l'avis des syndicats justifiant de la représentativité nationale générale qui doivent le lui faire parvenir dans les douze heures suivant sa demande.

Art. 4. Un registre des dérogations accordées sur base de la présente loi est tenu auprès du Ministère du travail, de l'emploi et de l'économie sociale et solidaire. Une mise à jour hebdomadaire est effectuée.

Le registre renseigne sur l'identité de la partie requérante, les dérogations demandées, le nombre total des salariés occupés par la partie requérante et le nombre de salariés concernés par la dérogation.

Art. 5. La durée de validité de l'autorisation ministérielle est limitée à la durée de validité de la présente loi.

Art. 6. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg et reste applicable jusqu'au 31 décembre 2020 inclus.

Luxembourg, le 28 octobre 2020

Le Président-Rapporteur,
Georges ENGEL

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau