



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

Procès-verbal de la réunion du 25 octobre 2017

Ordre du jour :

1. 7086 Projet de loi portant modification : 1) du Code du travail ; 2) de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ; 3) de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées
- Rapporteur: Mme Taina Bofferding
- Suite des travaux
2. Présentation par Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire du socle européen des droits sociaux dont l'établissement est prévu dans le cadre du sommet européen de Göteborg, le 17 novembre 2017
3. Présentation par Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire au sujet des négociations sur la réforme de la directive sur les travailleurs détachés
4. Divers

*

Présents : M. Gérard Anzia, M. André Bauler, M. Marc Baum, M. Alex Bodry remplaçant Mme Taina Bofferding, M. Georges Engel, M. Aly Kaes, M. Alexander Krieps, M. Claude Lamberty, M. Paul-Henri Meyers, M. Marc Spautz

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

Mme Nadine Welter, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Frank Arndt, Mme Taina Bofferding, M. Félix Eischen, M. Serge Wilmes

*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission

*

1. 7086 **Projet de loi portant modification : 1) du Code du travail ; 2) de la loi modifiée du 24 décembre 1996 portant introduction d'une bonification d'impôt sur le revenu en cas d'embauchage de chômeurs ; 3) de la loi modifiée du 12 septembre 2003 relative aux personnes handicapées**

En raison d'une absence excusée de Madame la Rapportrice et en raison d'un besoin d'approfondir les travaux préalables à l'examen de l'article 1^{er}, point 28° du projet de loi sous rubrique, l'analyse de celui-ci est reportée à une prochaine réunion de la commission.

2. **Présentation par Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire du socle européen des droits sociaux dont l'établissement est prévu dans le cadre du sommet européen de Göteborg, le 17 novembre 2017**

Après de longues négociations, un accord au sujet d'un socle européen des droits sociaux s'est dégagé qui a été approuvé lors du Conseil des ministres européens du travail et des affaires sociales (EPSCO) du 23 octobre 2017 et qui fera l'objet d'une proclamation interinstitutionnelle au sommet social de Göteborg, le 17 novembre 2017. Ce sommet social spécial réunira les chefs d'État et de gouvernement de 28 États membres de l'Union européenne, la Commission européenne et le Parlement européen.

La proclamation, qui n'est pas juridiquement contraignante, est constituée de 20 principes qui sont énumérés à la suite d'un préambule.

Les principes ont, entre autres, trait à l'égalité des sexes, au droit à l'éducation, à des conditions meilleures de travail, à des salaires équitables, aux droits à l'information des salariés, au renforcement du dialogue social, à l'équilibre entre vie de travail et vie privée.

En ce qui concerne ce dernier aspect, celui de l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale, la Commission européenne a présenté en parallèle un projet de directive, dont un des aspects concerne le congé de paternité. Est également concerné le congé parental, notamment avec une disposition particulièrement difficile pour le Luxembourg, qui consisterait à payer le congé parental au niveau des indemnités à payer en cas de maladie. Or, au Luxembourg, l'indemnité de maladie équivaut au salaire, ce qui impliquerait que les indemnités du congé parental visées par la directive seraient toutes au niveau d'un salaire. Une telle disposition ferait exploser le coût du congé parental au Luxembourg.

D'autres principes de la proclamation sont le droit à une bonne garde des enfants et le droit à une protection sociale indépendamment du statut du travailleur. Ce dernier aspect est particulièrement important puisque le progrès du numérique implique que de plus en plus d'indépendants qui exercent un travail variable doivent pouvoir bénéficier d'une couverture sociale.

Sachant que la proclamation ne sera pas juridiquement contraignante, la question se pose, ce qu'il en adviendra. Il convient de noter que certains États membres voulaient enrayer l'impact politique que pourrait avoir la proclamation et freiner son influence concrète sur les politiques européennes.

Dès lors, il n'existe pas de garanties de voir aboutir dans le concret l'esprit de la déclaration. À noter toutefois que la Commission européenne a déjà annoncée vouloir procéder à une série de propositions, notamment sur la nature du contrat de travail et des éléments qu'il devra désormais contenir (une partie des employeurs européens manifeste déjà son opposition). Un autre aspect important concerne le sort des principes de la déclaration en vue de la gouvernance économique et sociale de l'Europe. Si l'on considère par exemple le semestre européen, et lorsqu'on veut tenir compte du principe du droit à l'éducation et à une bonne garde des enfants, cela signifie qu'il faudra tenir compte du fait que 26 pour cent des enfants vivent sous un risque de pauvreté. Il conviendra au regard de cet exemple, de transposer en conséquence les principes de la déclaration dans des textes concrets. La question de la transposition concrète des piliers de la proclamation constitue donc un important défi et il appartiendra aux États membres de procéder à une telle transposition. Le Luxembourg est en faveur d'une transposition concrète des textes au regard de la gouvernance économique, financière et sociale en Europe. La proclamation de Göteborg aura aussi un impact sur les discussions au sujet de la gouvernance de la zone euro. Une discussion sur le champ d'application de la déclaration avait déjà eu lieu au préalable : d'aucuns pensaient limiter son application à la seule zone euro. Or, Monsieur le Ministre signale que cela aurait eu comme conséquence de diviser davantage les États de l'Union et il donne également à considérer que justement ceux des États membres que l'on voudrait faire participer au volet social de l'Europe en auraient été exclus.

Échange de vues

De l'échange de vues il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- les membres des groupes politiques DP et CSV plaident en faveur de salaires sociaux minimums qui puissent atteindre un niveau décent en vue d'une meilleure cohésion sociale à travers les États membres de l'UE. À ce sujet, Monsieur le Ministre estime que surtout les États membres d'Europe de l'Est devraient, dans la foulée de la proclamation, être amenés à revoir vers le haut leurs niveaux salariaux ;
- les initiatives concrètes amorcées par la Commission européenne sur la base des principes qui seront proclamés à Göteborg concernent le contenu des contrats de travail et une protection sociale minimale générale. Si on avait voulu imposer davantage certaines actions, il aurait fallu recourir à l'instrument d'un protocole ou à un traité. Or, on est ici en présence d'une proclamation. À ce sujet, Monsieur le Ministre rappelle le développement des droits fondamentaux qui, peu à peu, par le biais notamment d'arrêts de la Cour de Justice de l'Union Européenne, sont aujourd'hui intégrés à l'ensemble des Traités. On verra donc, quelle évolution prendra la proclamation des droits sociaux et quelles seront à l'avenir les propositions concrètes qui seront fondées sur cette déclaration. L'influence qu'elle aura se fera d'ailleurs déjà sentir dans les discussions sur la politique budgétaire des États membres, estime Monsieur le Ministre ;
- les partenaires sociaux ne figurent pas au programme de la proclamation elle-même, mais lors de la présidence suédoise du Conseil de l'UE, de nombreuses initiatives permettent de les associer à la démarche. Aussi convient-il de ne pas confondre les sommets sociaux avec le sommet social spécial destiné à la proclamation du socle européen des droits sociaux ;

- la notion de revenu minimal fait également partie des principes de la proclamation (« *minimum income* »). Un tel revenu existe à différents degrés et suivant des modalités distinctes dans plusieurs États membres. La proclamation ne prévoit pas une harmonisation de ce genre de revenus. À noter encore dans ce contexte qu'un salaire social minimum (SSM) n'existe pas dans tous les pays, notamment là où la grande majorité des secteurs d'activités est couverte par une convention collective de travail (comme par exemple en Autriche, au Danemark et en Suède). Les partenaires sociaux y négocient pour ainsi dire entre eux le niveau du SSM. En Allemagne, où les syndicats ont abandonné leur refus d'un SSM suite à la détérioration des conditions de rémunération dans un nombre croissant de secteurs qui n'étaient plus couverts par une convention collective, un salaire minimal a depuis peu été introduit par une loi. Concernant la détermination du seuil d'un « *minimum income* », voire d'un salaire minimum, il convient de fixer une méthode – il s'agit par exemple de déterminer un pourcentage du revenu médian ;

- lors de la discussion sur le salaire social minimum, Monsieur le Ministre indique qu'il n'est pas opposé à une augmentation du SSM, mais il donne à considérer qu'il convient de garder en vue le niveau pratiqué pour ce genre de revenu dans nos pays limitrophes et de tenir compte des incidences qu'une hausse du SSM pourrait alors avoir.

3. Présentation par Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire au sujet des négociations sur la réforme de la directive sur les travailleurs détachés

La première directive relative au détachement des travailleurs date de l'année 1996. Sa mise en application fut difficile, du fait d'un très grand écart de salaires entre l'Europe occidentale et orientale. D'innombrables abus dans le cadre de détachements, comme le non-respect de dispositions collectives de travail ou des minima légaux de salaires, sont à noter et font que le dumping social continue à poser un important problème.

La Commission européenne a proposé le 8 mars 2016 une révision des règles sur le détachement de travailleurs au sein de l'Union européenne, afin de les adapter aux besoins actuels. Le Conseil EPSCO du 23 octobre 2017 est parvenu à un accord sur la directive relative au détachement de travailleurs. Le nouveau texte législatif garantit la protection des droits des travailleurs détachés, les conditions d'une concurrence loyale et le bon fonctionnement du marché unique.

Monsieur le Ministre estime que la proposition initiée par la Commission européenne réussit à prendre à son bord tous les pays concernés et arrive à éviter un partage des États membres de l'Union.

En particulier, la nouvelle directive « détachement » prévoit que le salaire d'un travailleur détaché doit s'élever au niveau des salaires pratiqués dans le pays d'accueil. Les cotisations de sécurité sociale ainsi que les impôts sont encore à payer au pays d'envoi. La directive prévoit entre autres également de loger correctement les travailleurs détachés.

La directive devrait en principe couvrir tous les secteurs d'activité. Or, en ce

qui concerne le secteur des transports, qui se caractérise par un nombre élevé d'entreprises établies en Pologne, en Bulgarie ou en Roumanie, un compromis a été élaboré. Il faut tout d'abord noter que le détachement s'applique également au secteur des transports. Or, dans une proposition de réglementation du secteur des transports faite par la Commission européenne, il est tenu compte de la difficulté qui naît d'un transport de transit international, qui traverse une suite de pays européens et pour lesquels, selon le principe de la rémunération du pays d'accueil, il faudrait calculer et additionner les salaires des bouts de trajets à travers tous les pays traversés. Le compromis fut dès lors celui d'exclure du champ d'application de la directive les transports de transit qui traversent plusieurs pays de suite. Par contre, si au retour d'un tel trajet, le camionneur rapporte des marchandises du point d'arrivée vers le lieu de départ, il s'agit d'un cas de figure qui est couvert par la directive détachement. La discussion sur cet aspect n'est pas close.

Dans le cas du cabotage, si, par exemple, un camionneur polonais, qui vient de livrer des biens à Toulouse, y embarque des marchandises à destination de Reims, cela est considéré comme une livraison intra-France. Sur le trajet français s'appliqueront dès lors les conditions sociales françaises, y inclus en matière de salaires. Les modalités du cabotage sont également réglées.

Le Luxembourg, avec son territoire exigu, est concerné dans une moindre mesure de la question du cabotage.

Les dispositions salariales issues de la directive « détachement » réformée ne s'appliquent que si la directive sur le transport routier sera acquise.

Un autre point de discussion concernait la durée d'un détachement. La France estimait qu'un détachement ne peut durer plus longtemps que douze mois. Une durée normale d'un détachement en France semble se situer à environ quatre mois. La Commission européenne pour sa part avait annoncé qu'un détachement pouvait s'étendre sur vingt-quatre mois, avant que le salarié concerné ne tombe sous les dispositions de la sécurité sociale du pays d'accueil. Un compromis s'est fait jour qui consiste à limiter la durée d'un détachement à douze mois, avec la possibilité de l'étendre à dix-huit mois. Ceci ne pose pas de problème particulier au Luxembourg (un détachement au Luxembourg est en moyenne de six mois).

Un élément important sera le contrôle des dispositions. La Commission européenne avait annoncé une autorité européenne du marché du travail qui fonctionnerait en tant que plateforme d'échange pour les inspections du travail nationales. Monsieur le Ministre estime qu'il s'agit d'une proposition intéressante dont on attendra de voir les détails.

En conclusion, en tout et pour tout, la nouvelle directive « détachement » constitue un progrès. L'efficacité se verra à la façon dont elle peut être mise en œuvre. Une mise en application de 4 années est envisagée, donc le double du délai normal pour la mise en application des directives européennes. Les moyens de contrôle constitueront un élément clé. L'agence européenne annoncée par la Commission est importante et il importe aussi de donner les moyens nécessaires aux organismes luxembourgeois, à savoir l'Inspection du Travail et des Mines, l'Administration des Douanes et Accises et l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines qui seront appelées à collaborer au sujet des contrôles.

Monsieur le Ministre exprime encore sa conviction qu'il faudra insérer plus de moyens de contrôle dans le cadre de la législation sur les marchés publics en ce qui concerne les détachements, ceci afin d'éviter une concurrence déloyale réelle à l'égard des entreprises luxembourgeoises qui serait fondée sur des situations d'abus.

Échange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- la directive détachement devrait adresser l'épineuse question des faux indépendants (« Scheinselbstständigkeit ») mais reste bien en-dessous des attentes ;

- dans le cas de figure d'un salarié détaché, il garde toujours une relation contractuelle avec l'entreprise d'origine qui procède au détachement. Il en résulte que les cas de faillite ou les licenciements sont réglés par la législation du pays d'origine, tandis que les questions qui relèvent du droit du travail, comme par exemple les conditions de travail, les congés et les indemnités spéciales, relèvent de la législation du pays d'accueil ;

- le cas de figure d'un salarié détaché qui se voit confronté par des demandes des autorités fiscales du pays d'accueil est particulier en ce sens que la question fiscale n'est pas directement liée au détachement. Il s'agit en l'occurrence de la situation du salarié frontalier qui travaille pour une entreprise luxembourgeoise et qui serait détaché dans son pays de résidence. Lorsqu'il y preste plus de 25 pour cent de son travail, il sera fiscalement redevable dans ce pays. Le problème surgit également pour les frontaliers qui devraient faire du télétravail ;

- un cas particulier était jadis lié aux entreprises intérimaires et au fait qu'un salarié pouvait être embauché par une telle firme au Luxembourg et se faire détacher dans son pays de résidence. Ainsi, il travaillait en bénéficiant du niveau du salaire social minimum luxembourgeois ainsi que des cotisations sociales luxembourgeoises, ce qui lui procurait un avantage par rapport à son pays de résidence. Avec la nouvelle directive, cela n'est plus possible, car ce seraient les conditions de travail et de rémunération du pays d'accueil qui s'appliqueraient ;

- en ce qui concerne les soumissions de marchés, déjà la directive d'exécution de la directive « détachement » actuelle prévoyait une responsabilité en cascade. Une entreprise générale qui opère un chantier avec des sous-traitants est responsable de ceux-ci. De même d'ailleurs que le maître d'ouvrage. Un représentant du groupe politique CSV donne à considérer qu'il peut s'avérer très difficile pour un maître d'ouvrage, notamment l'État ou les communes, de connaître en détail les prestations sous-traitées. L'orateur plaide dès lors pour ne pas accepter le principe de la responsabilité partagée. Or, l'artisanat est demandeur d'inclure dans la responsabilité le maître d'ouvrage, l'idée étant qu'il puisse réagir s'il est confronté à une offre manifestement trop basse et irréaliste. Un membre du groupe politique « déi gréng » pense que le maître d'ouvrage devrait séparer dans un cahier des charges le volet social et le volet matériel, or l'orateur souligne que pour un maître d'ouvrage, il n'est pas aisé de faire une telle distinction des choses ;

- en matière de cotisations sociales et de prestations à fournir aux travailleurs

détachés, le principe est celui que la personne détachée paie ses cotisations sociales dans son pays d'origine. En cas de maladie par exemple, qui surviendrait au pays d'accueil lors du détachement, le travailleur bénéficie des prestations du pays d'accueil et sera remboursé par les instances et suivant les modalités de la sécurité sociale de son pays d'origine. À cela s'ajoute la particularité que pas tous les États membres concernés par la directive « détachement » n'ont un système de prestations sociales basé sur des cotisations, mais ces systèmes peuvent être financés entièrement via le volet fiscal. Cet aspect relativise la question de savoir de quelle manière la part patronale des cotisations sociales serait à considérer dans le cas d'un travailleur détaché ;

- un des majeurs problèmes de la directive « détachement » est le fait que la situation des faux indépendants y est insuffisamment réglée. Le transport au même titre que certains métiers du bâtiment posent problème. Le fait de figurer comme un indépendant permet de travailler au-delà des limites légales qui règlent le maximum d'heures de travail qui pourraient être prestées par un salarié. La directive d'exécution, qui demande des preuves pour établir qu'un salarié n'est pas un indépendant mais un faux indépendant, est difficile d'application ;

- dans les secteurs qui connaissent un important phénomène de salariés détachés, il y a un avantage certain pour les entreprises établies à ce qu'il y ait une convention collective de travail qui soit d'obligation générale. Elle facilite l'application de tarifs aux salariés détachés, même s'il n'est pas toujours aisé de déterminer comment il faut classer tel ou tel salarié provenant d'un autre pays. Sans convention collective, ce serait le salaire social minimum qui est appliqué aux travailleurs détachés ;

- quant au phénomène qui consisterait à ce qu'un salarié travaille continuellement à l'étranger dans le cadre d'un détachement (en exécutant des cabotages) et y serait soumis à des conditions de rémunération de ce pays, qui pourraient s'avérer moins favorables pour lui que les rémunérations habituelles dans son pays d'origine, il ressort du présent échange de vues qu'il existe au niveau européen un garde-fou prévoyant que ce salarié ne peut pas gagner moins que ce à quoi il aurait droit dans son pays d'origine. Il découle de cet état des choses le fait que bon nombre d'entreprises, notamment dans le secteur des transports, auront comme souci de s'établir dans les pays où les niveaux salariaux sont les plus bas.

4. Divers

L'initiative de la Commission européenne de faire désormais payer le pays d'accueil les indemnités de chômage des salariés frontaliers, au lieu d'y faire subvenir leurs pays de résidence respectifs, n'a pas encore abouti. Le Luxembourg n'est pas en faveur de cette initiative et trouve des alliés parmi les États membres qui ne sont pas non plus acquis à un tel principe. Pour le Grand-Duché, une telle mesure signifierait, d'une part, une augmentation des indemnités de chômage et, d'autre part, le besoin d'un recrutement de personnel auprès de l'Adem qui sera appelée à traiter administrativement les demandes devenues alors plus nombreuses. Monsieur le Ministre estime que la question deviendra d'actualité au cours du printemps 2018.

Luxembourg, le 30 novembre 2017

Le Secrétaire-Administrateur,
Joé Spier

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