



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

Procès-verbal de la réunion du 20 juillet 2020

La réunion a eu lieu par visioconférence

Ordre du jour :

- 1. Informations de la part du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire relatives au fonctionnement de l'Inspection du Travail et des Mines, notamment en ce qui concerne les contrôles relatifs à la traite des êtres humains**
- 2. Divers**

*

Présents : M. Carlo Back, M. Marc Baum, M. Frank Colabianchi, M. Yves Cruchten, M. Georges Engel, M. Paul Galles, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Marc Spautz, membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Guy Arendt, M. François Benoy, Mme Stéphanie Empain, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

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

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'État
Mme Manon Risch, M. Laurent Seck, du Ministère public
Mme Pascale Millim, du Ministère de la Justice
M. Abilio Fernandes, du Ministère de la Sécurité sociale

M. Claude Seywert, Président du Centre commun de la Sécurité sociale

M. Marco Boly, Directeur de l'Inspection du Travail et des Mines (ITM)

M. Joé Spier, M. Christophe Li, M. Yann Flammang, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Claude Haagen, M. Gilles Roth, membres de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

Mme Diane Aehm, M. Dan Biancalana, M. Léon Gloden, Mme Viviane Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

*

Présidence : M. Georges Engel, Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale

*

1. Informations de la part du Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire relatives au fonctionnement de l'Inspection du Travail et des Mines, notamment en ce qui concerne les contrôles relatifs à la traite des êtres humains

Monsieur le Président de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, Georges Engel, rappelle la diffusion d'un reportage sur la chaîne RTL Télé qui était consacré à une situation de traite des êtres humains ayant eu lieu dans un hôtel de Vianden. Le contenu de ce reportage fait l'objet des considérations et discussions de la présente réunion jointe des commissions parlementaires du travail et de la justice. Monsieur le Président Georges Engel salue les membres des deux commissions. Il salue Madame la Ministre de la Justice, Sam Tanson, ainsi que Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire, Dan Kersch.

Monsieur le Ministre Dan Kersch rappelle qu'au départ, la réunion de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale fut demandée par « déi Lénk ». Une demande de la part du CSV est venue s'ajouter, qui étend la convocation pour la présente réunion également à Madame la Ministre de la Justice. L'orateur espère entendre de la part des représentants des deux formations politiques les questions et remarques qu'ils ont à faire au sujet du reportage de RTL.

Monsieur le Député Marc Baum ajoute que la sensibilité politique « déi Lénk » avait également demandé d'associer Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale.

Monsieur le Député confirme que la raison de la convocation de la présente réunion est la diffusion récente d'un reportage sur RTL qui présentait des faits qu'il convient de qualifier de traite des êtres humains. Ledit reportage repose sur des témoignages de personnes concernées. D'après ces témoignages, des salariés en provenance de pays étrangers ont été attirés au Luxembourg sur la base de fausses promesses. Ces salariés n'ont finalement pas reçu l'argent qui leur avait été promis et étaient forcés de vivre dans des conditions d'hébergement misérables. L'orateur est particulièrement choqué du fait qu'il ne s'agit pas d'un cas isolé mais que le reportage de RTL suggère l'existence d'un véritable système de fraude en la matière. Ces irrégularités semblent concerner plus de 200 personnes et cela depuis l'année 2008. D'après les faits rapportés, de fausses déclarations ont eu lieu auprès du Centre commun de la sécurité

sociale en utilisant des numéros de matricule fantaisistes. Les contrôles effectués par l'Inspection du Travail et des Mines (ITM) n'auraient pas été suffisamment sérieux dans la mesure où ils étaient annoncés au préalable. La conclusion du reportage fut de dire que chacun avait connaissance de ce système mais que rien n'a été fait.

Monsieur le Député rappelle que la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale avait déjà consacré une réunion à la traite des êtres humains, le 28 novembre 2019. L'orateur voudrait à présent adresser des questions aux responsables de l'ITM relatives aux faits récents relevés par RTL et passer ensuite à des considérations d'ordre général.

Monsieur le Député Marc Spautz signale que le groupe politique CSV entend écouter les représentants du ministère de la Justice pour connaître les suites juridiques réservées au présent cas. Par ailleurs, Monsieur le Député demande de savoir ce que l'ITM entreprend concrètement dans ce dossier. L'orateur donne encore à considérer que certaines situations sont propices à l'exploitation de salariés étrangers, notamment dans le domaine des soins apportés à des personnes dépendantes. De nombreux soignants en provenance de pays étrangers font l'objet d'un esclavage moderne et d'un dumping social et Monsieur le Député demande quelles sont les expériences et actions de l'ITM et du ministère du Travail face à la réalité de ces salariés.

Monsieur le Président Georges Engel constate que la présente réunion a été rapidement convoquée et permet de fournir des explications relatives à toutes les questions soulevées.

Monsieur le Ministre du Travail, Dan Kersch, répond à Monsieur le Député Marc Baum qu'il voudrait relativiser la description que celui-ci vient de faire du reportage de RTL. Monsieur le Ministre souligne que la conclusion de RTL n'était pas de dire qu'il n'y a eu aucune réaction de la part des autorités et administrations en charge. RTL a bien évoqué le fait que les administrations, à savoir l'ITM et la police grand-ducale, ont effectué des interventions sur place. En effet, des témoins avaient réclamés auprès de l'ITM et cette administration a réagi en conséquence.

Concernant les contrôles effectués par l'ITM, le déroulement de ces contrôles suit la démarche suivante : dès qu'elle est saisie d'une réclamation, l'ITM contacte les employeurs concernés afin de se faire remettre les pièces et documents nécessaires à l'exécution du contrôle. Il s'agit en règle générale de fiches de salaires ou de congé. Ce genre de contrôle administratif est en effet annoncé. Si les documents réclamés par l'ITM ne sont pas remis dans les délais imposés à l'employeur, celui-ci est sanctionné par le moyen d'une amende administrative. Dans le cas d'espèce sous examen, les amendes s'élèvent à un montant total de 60.000 euros.

Dans le cas sous examen, selon les témoignages, il semble que les documents réclamés par l'ITM ont été falsifiés. Il s'agit dès lors d'une infraction non seulement au Code du travail mais aussi au Code pénal. De ce fait, l'affaire a été transférée au parquet.

Le parquet a ensuite mandaté l'ITM pour effectuer des contrôles non annoncés avec le concours de la police. Ces contrôles ont été effectués à deux reprises. La coopération entre l'ITM et la police a permis d'établir un dossier exhaustif des faits.

Le matériel saisi auprès de l'employeur est à présent examiné par la police judiciaire et sera ensuite transmis à l'ITM pour le contrôle des infractions en matière de droit du travail.

Monsieur le Ministre souligne que les administrations concernées ont fonctionné normalement en ce qui concerne les contrôles, annoncés et non annoncés.

Madame la Ministre de la Justice, Sam Tanson, relève la coopération qui existe entre son ministère et celui du travail en vue d'améliorer les textes législatifs. En ce qui concerne le cas sous examen, l'oratrice donne à considérer que le parquet a lancé une enquête. Madame la Ministre signale que des représentants du parquet assistent à la présente réunion et peuvent donner, dans les limites tolérées par l'enquête, d'éventuels compléments d'information.

Un représentant du parquet signale que le fait qu'un salarié n'est pas affilié à la sécurité sociale constitue une infraction pénale dans le chef du salarié concerné et non pas dans celui de son employeur. L'orateur signale encore que les contrôles effectués par l'ITM au sujet des horaires de travail nécessitent l'accès à des documents corrects et réels. Vérifier les horaires dans le secteur particulier de l'Horeca s'avère fort difficile et complexe. S'il y a des irrégularités à ce niveau, il appartient aux salariés concernés de déposer une plainte. En l'occurrence, une plainte fut déposée le 20 janvier 2020.

Monsieur le Président du Centre commun de la sécurité sociale précise que dans le cas présenté par RTL, il apparaît, vérification faite, qu'aucun des salariés concernés ne s'était manifesté auprès du centre commun pour signaler une affiliation manquante. Si le centre commun constate que des salariés ont travaillé sans être affiliés et sans disposer d'une matricule correcte, le centre commun peut les sanctionner en leur enjoignant une amende administrative. Le cas échéant, s'il s'avère que des salariés ont travaillé sans affiliation depuis un certain temps déjà, le Centre commun de la sécurité sociale peut leur réclamer le remboursement des cotisations manquantes.

Sur demande de Monsieur le Président Georges Engel, le représentant du parquet précise de nouveau qu'en matière pénale, seul le salarié est responsable et peut être sanctionné par une amende pécuniaire¹. L'employeur n'encourt aucun risque d'emprisonnement ou de sanction pécuniaire en matière pénale. De plus, en pratique,

¹ Article L. 571-1 du Code du travail :

(1) Le travail clandestin est interdit.

(2) Est considéré comme travail clandestin:

1. l'exercice à titre indépendant de l'une des activités professionnelles énumérées à l'article 1er de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, sans être en possession de l'autorisation y prévue;

2. la prestation d'un travail salarié, lorsque celui qui s'y livre:

a) sait que l'employeur ne possède pas l'autorisation prévue par la loi du 2 septembre 2011 précitée, ou

b) sait que sa situation en qualité de salarié n'est pas régulière au regard de la législation concernant les retenues sur salaires ou de la législation relative à la sécurité sociale.

Le Gouvernement est habilité à préciser les situations définies sous le point 2 du paragraphe (2) par des règlements grand-ducaux, à prendre sur avis du Conseil d'Etat, après avoir demandé l'avis des chambres professionnelles intéressées et obtenu l'assentiment de la Conférence des Présidents de la Chambre des Députés.

(...)

Article L. 571-6 du même Code :

L'article 39, paragraphe (3) de la loi du 2 septembre 2011 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales est applicable aux infractions commises en violation de l'article L. 571-1, paragraphe (2), point 1.

Les infractions aux dispositions de l'article L. 571-1, paragraphe (2), point 2 et des règlements grand-ducaux y prévus, ainsi qu'à celles de l'article L. 571-2, sont punies d'une amende de 251 à 5.000 euros et, en cas de récidive dans les cinq ans, d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende allant jusqu'au double du maximum, ou d'une de ces peines seulement.

il existe le défi de la charge de la preuve. A titre d'exemple, si un contrôle ponctuel effectué par la police devait faire apparaître qu'un salarié travaille auprès d'un employeur alors qu'il n'est pas déclaré à la sécurité sociale, cet employeur pourra facilement affirmer que le salarié ne vient que de commencer à travailler. Il n'est alors guère possible de prouver le contraire.

Monsieur le Député Marc Baum affirme qu'il n'était pas conscient qu'il existait une telle faille en matière de responsabilité pénale des employeurs. L'orateur estime que le fait de tenir responsable un salarié au lieu de l'employeur si les prescriptions en matière de sécurité sociale sont bafouées témoigne d'un déséquilibre flagrant dans la relation contractuelle de subordination entre le salarié et son employeur. Monsieur le Député estime qu'il convient de légiférer pour redresser ce déséquilibre.

Monsieur le Ministre Dan Kersch donne à considérer que les dispositions législatives qui viennent d'être rappelées se dirigent avant tout contre le travail clandestin. Elles doivent assurer qu'aucun salarié ne travaille sciemment au noir, sans être déclaré auprès de la sécurité sociale. Or, Monsieur le Ministre signale qu'il n'est pas opposé à l'idée de légiférer pour tenir un employeur pénalement responsable s'il ne déclare pas ses salariés aux instances de la sécurité sociale. Toutefois, précise Monsieur le Ministre, il conviendrait de ne pas mélanger les deux finalités.

Monsieur le Député Marc Baum affirme qu'il n'entend pas confondre les deux aspects, mais il demande qu'il soit considéré de renforcer les obligations de l'employeur. L'orateur qualifie le fait d'attirer des salariés de l'étranger vers le Luxembourg et de les loger d'une manière misérable comme traite des êtres humains. Monsieur le Député demande de savoir quelles sont les instances qui peuvent constater de tels faits, étant donné que le pouvoir de contrôle de l'ITM se limite aux aspects qui relèvent du droit du travail. L'orateur demande ensuite de quelle manière il est possible de procéder sur le plan légal contre de tels agissements. Finalement, Monsieur le Député voudrait connaître la part de contrôles annoncés par rapport au nombre de contrôles sporadiques non annoncés.

Monsieur le Président du Centre commun de la sécurité sociale précise à propos des fausses matricules dont le reportage d'RTL a fait mention qu'elles se sont distinguées par une série de cinq chiffres zéro à la fin du numéro. En pratique, l'administration reçoit d'abord la date de naissance d'un salarié qui vient de commencer à travailler auprès d'un employeur et n'attribue les 5 derniers chiffres de la matricule que par la suite.

Monsieur le Ministre du Travail explique que les contrôleurs de l'ITM ainsi que le personnel du central téléphonique de l'ITM bénéficient d'une formation particulière. S'ils soupçonnent d'être confrontés à une situation de traite des êtres humains, ils transmettent immédiatement le dossier à la police, respectivement au parquet. Cette façon de procéder correspond à l'état actuel des compétences et pouvoirs de l'ITM. Monsieur le Ministre signale qu'un groupe de travail de ses services et des services du ministère de la Justice vise à simplifier la coopération administrative en la matière et réfléchit sur l'opportunité d'étendre le cas échéant les compétences de l'ITM.

Quant à l'exemple de traite décrit par Monsieur le Député Marc Baum, Monsieur le Ministre donne à considérer que des employeurs peuvent recruter des salariés à l'étranger et sont alors obligés de verser les salaires légalement dus. Ce n'est que lorsqu'un salaire n'est pas versé que l'ITM devient compétente pour instruire l'affaire. Par ailleurs, Monsieur le Ministre tient à signaler que l'ITM dispose désormais du nombre nécessaire d'inspecteurs pour remplir cette mission.

En ce qui concerne l'hébergement des travailleurs étrangers, Monsieur le Ministre se réfère au projet de loi 7516 relatif au détachement² qui dispose entre autres que l'ITM aura la compétence pour contrôler l'hébergement des salariés en détachement si cet hébergement a un lien direct avec la relation de travail. Jusqu'à présent, le contrôle de situations d'hébergement est réservé aux bourgmestres et à la police. Quant au projet de loi prémentionné, Monsieur le Ministre signale que le Conseil d'État vient d'émettre son avis y afférent en date du 17 juillet 2020.

Dans le contexte des considérations et explications relatives au fonctionnement des institutions de la sécurité sociale, Monsieur le Président Georges Engel prie les membres des deux commissions parlementaires d'excuser Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, Romain Schneider, qui a eu un empêchement. L'orateur signale que Monsieur le Président du Centre commun de la sécurité sociale répondra aux questions relatives à ce domaine, ceci en accord avec les Députés ayant demandé la convocation de la présente réunion.

Monsieur le Député Roy Reding qualifie les faits qui font l'objet du reportage de RTL comme gravissimes. L'orateur est satisfait qu'il y a des contrôles effectués par l'ITM et qu'il existe une coopération avec les services de la Justice. Toutefois, l'orateur demande s'il ne s'agit pas d'un gaspillage de ressources si l'ITM contrôle d'office une entreprise toute entière alors qu'elle n'est saisie que d'un seul cas d'espèce.

Monsieur le Directeur de l'ITM informe les Députés que les inspecteurs du travail, lorsqu'ils sont saisis d'un cas d'espèce, contrôlent systématiquement un échantillon de 15 salariés, voire de l'ensemble des salariés si l'entreprise occupe moins de 15 salariés, afin de garantir ainsi la confidentialité des plaignants. L'orateur souligne que cette approche ne dépasse pas les moyens dont dispose l'ITM et ne constitue pas un gaspillage des ressources.

Monsieur le Député Roy Reding affirme qu'il connaît un cas d'espèce, où l'identité du plaignant avait été révélée et où quand-même l'entreprise fut contrôlée dans sa totalité.

Monsieur le Directeur de l'ITM ne connaît pas ce cas particulier et ne sait pas ce qui a pu mener au non-respect de la confidentialité du plaignant. Il donne encore à considérer que le fait de sélectionner un échantillon peut mener à découvrir d'autres situations irrégulières que le seul cas du plaignant.

Monsieur le Député Marc Spautz se dit étonné du fait que le salarié lui-même soit le seul responsable pour s'inscrire à la sécurité sociale. L'orateur signale qu'il fut toujours de connaissance publique que la signature d'un contrat de travail entraîne une série d'obligations, notamment l'inscription du salarié auprès des instances de la sécurité sociale. Monsieur le Député rappelle qu'une réclamation relative à la situation d'un assuré devait toujours entraîner de manière automatique une régularisation de sa situation auprès de toutes les institutions de la sécurité sociale.

Quant à la réforme de l'ITM, Monsieur le Député s'enquiert où en est le dossier.

Le représentant du parquet précise encore une fois que le fait qu'un employeur ne signale pas son salarié auprès des institutions de la sécurité sociale ne constitue pas une infraction pénale. Par contre, des conséquences en droit civil peuvent s'ensuivre.

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

Toutefois, il n'appartient alors pas au parquet de lancer une poursuite.

Quant aux situations de traite des êtres humains, l'orateur souligne qu'il s'agit de circonstances spécifiques qui doivent être vérifiées afin que l'on puisse qualifier une situation de traite des êtres humains. A titre d'exemple, le cas d'un cuisinier d'un restaurant indien, qui a récemment défrayé la chronique, est à considérer comme une véritable situation de traite des êtres humains, estime l'orateur. Or, dans le présent cas de figure exposé par RTL, il s'agissait d'une personne en provenance du Portugal et non en provenance d'un État tiers. Si le salaire social minimum n'a pas été respecté, l'employeur peut être poursuivi pénalement. Mais si le salaire promis n'a tout simplement pas été versé, un recours en matière civile est possible. Par contre, les conditions qui permettent de qualifier la situation de traite des êtres humains ne semblent pas être réunies. Quant aux horaires de travail du secteur Horeca, qui connaissent de nombreuses exceptions par rapport aux horaires de travail normaux, ils ne laissent pas non plus conclure à une situation de traite. Il aurait déjà fallu que la situation présente un non-respect de la dignité humaine.

Monsieur le Ministre Dan Kersch confirme à Monsieur le Député Marc Spautz que la réforme de l'ITM progresse. A présent, on attend l'avis du Conseil d'État.

Monsieur le Ministre rappelle encore une fois l'extension des compétences de l'ITM prévue dans le cadre du projet de loi relatif au détachement.

L'orateur constate qu'il existe la volonté de développer davantage la coopération entre les instances de la sécurité sociale, l'ITM et les services judiciaires.

Monsieur le Ministre signale qu'il n'est pas opposé à une initiative de la Chambre si elle voulait définir une responsabilité pénale des employeurs qui ne déclarent pas leurs salariés aux instances de la sécurité sociale. Monsieur le Ministre du Travail informera Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale que la présente réunion jointe a fait apparaître une volonté pour définir légalement une responsabilité pénale des employeurs lors d'un manquement de leur part à l'obligation d'affiliation de leurs salariés. Monsieur le Ministre du Travail pense également qu'il s'agit de ce fait de rétablir un équilibre entre les responsabilités des salariés et celles de leurs employeurs.

Monsieur le Député Marc Spautz est de l'avis qu'il convient en effet de considérer des sanctions pénales à l'égard des employeurs qui ne déclarent pas leurs salariés à la sécurité sociale.

Par ailleurs, l'orateur estime qu'il convient d'élargir les compétences de l'ITM en matière de lutte contre la traite des êtres humains.

L'orateur rappelle encore une fois la situation préoccupante des travailleurs étrangers qui soignent des personnes dépendantes.

Monsieur le Député Marc Baum pense que la notion de la traite des êtres humains est évolutive et qu'il importe de se donner les moyens législatifs pour mettre fin à une pratique inadmissible, telle qu'on la constate à l'heure actuelle.

Monsieur le Ministre Dan Kersch signale qu'un avant-projet de loi vient d'être élaboré qui nécessite encore une concertation entre les ressorts ministériels du travail, de la justice et de l'immigration. Concernant les autorisations de travail, il faut que l'ITM reçoive la possibilité de vérifier si les salariés étrangers se trouvent dans une situation de séjour régulier ou irrégulier. Il est prévu de finaliser le projet de loi visé ci-avant à la fin

de l'année 2020.

Monsieur le Président de la Commission de la Justice, Charles Margue, estime que les sanctions en cas de traite des êtres humains ne sont pas suffisamment dissuasives. Il en résulte une impression d'impunité en la matière.

Même si on ne peut pas dans tous les cas parler de traite des êtres humains, force est cependant de constater qu'il existe des ressortissants de pays membres de l'Union européenne qui se retrouvent dans des situations exposées et qui sont vulnérables, estime l'orateur.

Monsieur le Ministre Dan Kersch pense que par rapport à la réalité vécue par le salarié concerné, les définitions retenues pour qualifier la traite des êtres humains importent en effet très peu. Ce qui importe et ce qui fait la différence sont les moyens que l'on retient au niveau du droit du travail, du droit de la sécurité sociale et en matière de droit pénal en vue de lutter contre l'ensemble des agissements dont les Députés viennent de se préoccuper. Quant aux peines assorties d'un sursis probatoire, Monsieur le Ministre pense qu'il convient d'accepter qu'elles font partie de notre État de droit.

Ce qui importe à Monsieur le Ministre du Travail est d'élargir les compétences de ceux qui, en pratique, sont les premiers à constater des faits d'exploitation de salariés. L'orateur souligne de nouveau la coopération améliorée qui existe entre l'ITM, la police et le parquet et il pense qu'il convient d'étendre cette coopération vers les différentes institutions de la sécurité sociale. Il n'exclut pas de prévoir des sanctions pénales en matière de sécurité sociale.

Madame la Ministre de la Justice confirme encore que le sursis est un élément essentiel du système judiciaire luxembourgeois.

2. Divers

Aucun sujet n'a été abordé sous le point « divers ».

Luxembourg, le 4 août 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Christophe Li

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

Le Secrétaire-administrateur,
Joé Spier

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue