

N° 73197

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

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

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(3.12.2021)

RESUME STRUCTURE

La Chambre des Métiers salue les dispositions du projet de loi sous avis relatives au détachement, dans la mesure où elles comportent une simplification administrative importante par l'introduction d'une dispense de déclaration pour certaines activités déterminées. Une flexibilisation supplémentaire aurait consisté à permettre aux employeurs étrangers de réaliser une notification de détachement simplifiée préalable pour les cas d'interventions d'urgence, de réparation ou des interventions exceptionnelles de courte durée, tout en fournissant, le cas échéant, les documents requis a posteriori.

Le projet procède à une révision partielle de l'Inspection du travail et des mines dans une perspective d'une plus grande efficacité et transparence. La Chambre des Métiers souligne dans ce contexte l'importance pour l'Inspection du travail et des mines de développer une approche pratique de conseils pour les employeurs visant à inciter, de manière pédagogique, les entreprises à se conformer à leurs obligations. L'Inspection du travail et des mines devrait s'affirmer comme véritable partenaire proactif des entreprises plutôt par une activité d'assistance et non pas une activité policière.

Par le renforcement de l'autorité de son directeur et le nouvel organigramme fonctionnel mis en avant par le projet de loi sous avis, le développement d'une réelle stratégie nationale de conseil et de sensibilisation doit dès lors se retrouver au cœur des activités de l'Inspection du travail et des mines. La Chambre des Métiers reconnaît à ce sujet, le rôle primordial que jouent les ressources humaines nécessaires à l'accomplissement des diverses missions, ainsi que l'importance d'augmenter l'attractivité des carrières au sein de l'Inspection du travail et des mines.

A cet égard, la Chambre des Métiers critique cependant la volonté des auteurs du projet de loi d'assimiler les compétences des agents de contrôle et des inspecteurs du travail.

En matière d'accidents du travail des salariés intérimaires, le projet de loi transfère l'obligation de déclarations des accidents du travail vers les sociétés de travail intérimaire. Ceci est en ligne avec les réalités du terrain et allège les obligations qui incombent aux entreprises qui ont recours aux salariés intérimaires.

Quant aux dispositions modificatives concernant les coordinateurs de sécurité et de santé, la Chambre des Métiers se pose la question de savoir quel est l'impact des nouvelles mesures sur les coûts des chantiers. Elle regrette l'absence d'une évaluation qualitative du système des coordinateurs de sécurité de santé et elle estime qu'une simplification tant au niveau administratif que de la maîtrise des frais à engager est indispensable. Dès lors, la Chambre des Métiers salue la nouvelle possibilité de digitalisation de l'avis préalable en matière des chantiers temporaires ou mobiles.

Finalement la Chambre des Métiers s'interroge sur la légalité et sur la proportionnalité des sanctions pénales prévues par le projet de loi sous avis.

Par ses lettres respectives du 29 mai 2018 et du 16 janvier 2020, Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi n° 7319 repris sous rubrique, ainsi que des amendements gouvernementaux au projet de loi.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous avis a pour objet de modifier les dispositions du Code du travail ayant trait au détachement des salariés ; d'y insérer de nouvelles dispositions relatives aux coordinateurs de sécurité et de santé suite à l'arrêt n°117/15 du 20 mars 2015 de la Cour constitutionnelle ; de modifier certaines dispositions du livre VI, titre premier, du même code, relatives à l'Inspection du travail et des mines (ci-après « ITM ») et de modifier la loi modifiée du 21 décembre 2007 a) portant réforme de l'inspection du travail et des mines b) modification du Titre Premier du Livre VI du Code du travail c) modification de l'article L. 142-3 du Code du travail (ci-après « la Loi de 2007 »).

Le projet de loi s'articule autour de trois axes principaux qui sont :

- la simplification des formalités administratives en cas de détachement de salariés vers le Luxembourg, par la dispense, sous certaines conditions, de l'obligation déclarative ;
- la refonte des dispositions relatives aux coordinateurs de sécurité et de santé conformément aux exigences définies par l'arrêt n°117/15 du 20 mars 2015 de la Cour constitutionnelle ;
- la révision de dispositions relatives à l'ITM.

Une quatrième modification de moindre envergure consiste dans le transfert de l'obligation de déclaration des accidents du travail des salariés intérimaires de la société utilisatrice vers la société de travail intérimaire.

Par souci de précision et de compréhension du projet de loi et de ses amendements, la Chambre des Métiers attire l'attention des auteurs sur de nombreuses incohérences et des carences dans l'élaboration des textes sous avis.

Le présent avis s'interroge cependant surtout sur la portée et l'orientation générale du projet de loi.

1.1. Révision des dispositions relatives à l'ITM

La Chambre des Métiers salue le projet de loi, notamment en ce qui concerne la révision des dispositions concernant l'ITM. En effet, la réforme de l'ITM entamée par la Loi de 2007 est tombée à court de ses ambitions finales, tout en ayant permis des avancées notables dans l'organisation et le fonctionnement de l'ITM. Dès lors, le présent projet de loi se concentre sur une réorganisation administrative ponctuelle et ne vise pas une nouvelle réforme en profondeur de l'ITM.

La Chambre des Métiers salue le fait que le législateur porte un nouveau regard sur l'organisation hiérarchique et administrative au sein de cette institution dans l'optique d'une plus grande efficacité et transparence.

Sur base de l'organisation pluridisciplinaire de l'ITM dans son ensemble, accompagnée du décloisonnement entre le droit du travail et la santé et la sécurité au travail, des questions d'hiérarchie, de gouvernance et de responsabilité sont abordées dans le Projet de loi. L'autorité du directeur de l'ITM est renforcée ; les services offerts par l'ITM sont rationalisés et la compétence de l'ITM est élargie à l'ensemble des salariés sous statut privé. Aussi, l'organigramme fonctionnel mis en place depuis la réforme de l'ITM en 2007 a permis d'établir au sein de l'institution une hiérarchie claire qu'il s'agit maintenant de doter des moyens appropriés pour le développement d'une réelle stratégie nationale durable de conseil et de sensibilisation en matière de santé et de sécurité au travail. Dans ce contexte, la Chambre des Métiers constate avec satisfaction que la responsabilité ultime du directeur de l'ITM pour les actions menées par les membres de l'inspectorat du travail réside dans le chef du directeur de l'ITM.

Néanmoins, la Chambre des Métiers se montre critique quant à la volonté des auteurs du projet de loi et des amendements, d'assimiler les compétences des agents de contrôle à celles des inspecteurs du travail. Les carrières d'agent de contrôle et d'inspecteur du travail se distinguent fondamentalement quant aux pouvoirs conférés, notamment en ce qui concerne les pouvoirs de police. Dès lors, la Chambre des Métiers s'oppose à attribuer des pouvoirs de police aux agents de contrôle.

La Chambre des Métiers souligne, par ailleurs, que la distinction entre les carrières d'agent de contrôle et d'inspecteur du travail reste importante à opérer pour une bonne compréhension de l'étendue des décisions que le représentant respectif de l'ITM peut prendre vis-à-vis de l'entreprise. L'agent de contrôle n'est justement pas un inspecteur du travail « light », mais une carrière entièrement indépendante, tant au regard des conditions d'accès qu'au regard des missions.

La Chambre des Métiers soutient l'introduction de la carrière de l'agent de contrôle, mais elle se doit d'insister sur une distinction claire des carrières au sein de l'ITM, aussi bien au niveau des missions que des attributions.

La Chambre des Métiers regrette que le projet de loi ne réponde pas davantage aux initiatives esquissées dans le rapport d'audit¹ datant de 2002 de l'Organisation Internationale du Travail. A ces yeux, l'ITM devrait ainsi développer davantage une approche pratique de conseils visant à inciter de manière pédagogique les entreprises à se conformer à leurs obligations, tout en renonçant dans la mesure du possible à des actions purement coercitifs.

En ce qui concerne la prévention des risques professionnels et la protection de la sécurité et de la santé au travail, le service « contrôles, exploitations et autorisations » de l'ITM est déployé pour promouvoir une culture de prévention, de sensibilisation et d'information des employeurs et des salariés, par des conseils et de l'assistance². Il est, dès lors, important de souligner que le recours aux activités de contrôle et de sanctions n'est qu'une mission parmi d'autres attribuées à l'ITM. Cette transformation du système répressif encore largement en place³ en un système proactif dans lequel le conseil et l'assistance jouent le rôle primordial, permettra à l'ITM d'être davantage aux côtés des entreprises et des patrons, en assurant par ricochet le respect des conditions de travail des salariés et la progression systématique et durable du milieu de travail.

Aussi, la Chambre des Métiers soutient toute mesure législative qui permet à l'ITM de devenir une institution plus efficiente, notamment pour contrôler les entreprises étrangères⁴ et les employeurs peu scrupuleux recourant au dumping social. A ce titre l'ITM est considérée comme un véritable partenaire proactif avec une approche systématique de conseil et de contrôle, au lieu d'une institution de police⁵. Il est important qu'à ce stade, l'ITM élargisse son rôle de conseil auprès des chefs d'entreprise et des responsables des ressources humaines. C'est ainsi que la Chambre des Métiers plaide en faveur d'un système moderne centré sur la fonction de conseil et d'assistance. Les inspecteurs du travail devront agir moins comme policiers et plus comme conseillers de l'employeur.

L'aboutissement de cette mission de l'ITM doit, aux yeux de la Chambre des Métiers, obligatoirement passer par une augmentation des ressources humaines de l'ITM. En effet, dans le futur l'ITM doit pouvoir disposer d'un personnel en nombre suffisant pour réaliser ses missions de plus en plus vastes et complexes. En ce sens, la Chambre des Métiers ne peut que supporter les efforts des auteurs du projet de loi pour rendre les carrières professionnelles au sein de l'ITM plus attractives. A contrario, un manque d'effectifs, notamment au niveau du personnel d'inspection qualifié, voire une multidisciplinarité insuffisante, vont inévitablement mettre en échec tout essai de réforme digne de ce nom.

Le projet de loi permet finalement aussi de combler une insuffisance dans la législation actuelle en prolongeant la durée légale des archives à dix ans. La Chambre des Métiers ne peut qu'approuver cette prise de conscience quant à la nature inappropriée de la durée initialement prévue.

1 « Nous pensons que les politiques d'inspection essentiellement axées sur la coercition sont peu efficaces, car elles conduisent l'entreprise à substituer la prévention de la sanction à la prévention du risque lui-même. La sanction doit toutefois être utilisée si nécessaire. La méthode doit être proportionnée et adaptée par rapport aux objectifs à atteindre. » (juillet 2002, p.53) (https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_551_fren.pdf).

2 https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/07-juillet/05-inspecteurs-operationnels.html

3 La rapport annuel 2020 ne présente pas de bilan détaillé en matière d'initiatives de conseil assistance de la part des services « contrôles, exploitations et autorisations » ou « inspections, contrôles et enquêtes ».

4 Les contrôles de l'ITM revêtent, notamment, une importance de premier plan dans le secteur de la construction où les 4.444 entreprises nationales font face à 4.997 entreprises non-luxembourgeoises (soit un ratio de 1,12 en défaveur des entreprises luxembourgeoises, ce qui met en évidence un taux de pénétration important de la part de la concurrence étrangère sur les marchés nationaux).

5 « En résumé, les fonctions de conseiller et de « policier » nous paraissent tout à fait compatibles. », (juillet 2002, p.53) (*ibid.*)

1.2. Déclaration des accidents du travail des salariés intérimaires

En matière de travail intérimaire, la Chambre des Métiers accueille favorablement la modification de l'article L.614-11, paragraphe 2 visant à transférer l'obligation de déclaration des accidents du travail des salariés intérimaires vers la société de travail intérimaire au lieu de la société utilisatrice.

La Chambre des Métiers n'a pas de commentaires spécifiques à formuler quant aux dispositions qui traitent de ce transfert du pouvoir de contre-signature des déclarations des accidents du travail des salariés intérimaires.

1.3. Refonte des dispositions relatives aux coordinateurs de sécurité et de santé

En matière de dispositions modificatives concernant la coordination de sécurité et de santé sur les chantiers temporaires ou mobiles, le projet de loi vise à tenir compte de l'arrêt n° 117/15 de la Cour Constitutionnelle du 20 mars 2015 qui a déclaré non-conforme à la Constitution luxembourgeoise l'article L. 312-8, paragraphe 9 du Code du Travail dans lequel le législateur avait proposé de déléguer purement et simplement au pouvoir réglementaire la détermination de l'ensemble des modalités d'octroi de l'agrément des coordinateurs en matière de sécurité et de santé, sans spécifier le champ de compétence de ces coordinateurs. Au-delà de cette inconstitutionnalité, le projet de loi comble une lacune juridique qui persiste au niveau de l'article L. 312-8, paragraphe 8 du Code du Travail et pointé par la Cour Constitutionnelle dans son arrêt de 2015 en vue de donner une base légale à l'adoption des règlements grand-ducaux d'exécution.

Si la Chambre des Métiers n'a pas de commentaires spécifiques à formuler quant aux dispositions sous avis qui traitent des coordinateurs de sécurité et de santé, elle tient néanmoins à rappeler l'impact des coûts incombant aux maîtres d'ouvrages lorsqu'ils sont obligés d'avoir recours aux services d'un coordinateur de sécurité et de santé, coûts qui risquent d'impacter le prix du bâtiment et, partant, le prix du logement en général.

La Chambre des Métiers soutient fortement une approche respectueuse de la sécurité et de la santé des salariés sur les chantiers temporaires et mobiles.

Nonobstant, elle se pose la question de principe de savoir si les missions du coordinateur de sécurité et de santé (« projet de loi » et « chantier ») ne devraient pas faire l'objet d'une réforme, notamment sous un angle de vue de la simplification administrative, et dans tous les cas, d'une appréciation de l'utilité et de la nécessité de maintenir les obligations multiples énumérées par les dispositions afférentes.

Dans ce contexte et dans une perspective soucieuse d'efficacité procédurale, la Chambre des Métiers salue le choix opéré qui consiste à permettre la digitalisation de l'avis préalable, actuellement prévu à l'article 8 du règlement grand-ducal du 27 juin 2008 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles.

Elle se doit toutefois de mettre en exergue une critique par rapport aux adaptations textuelles dans le cadre de l'intégration des annexes (I à VIII) du règlement grand-ducal précité dans le Code du travail (annexes 9 à 15). La Chambre des Métiers demande aux auteurs de reproduire strictement les formulations originales des annexes telles que reprises du règlement grand-ducal. Toutefois, pour le cas où les auteurs insistent sur des reformulations, telles que reprises dans les amendements, ces dernières devraient obligatoirement être explicitées afin d'éviter des confusions lors de leur mise en application (par exemple « Annexe 10 – Contenu de l'avis préalable (article L.362-3) » : « 8. Dates présumées pour le début et pour la fin des travaux sur le chantier ; 9. Durée présumée des travaux sur le chantier ; »).

La Chambre des Métiers s'interroge encore sur les sanctions pénales prévues à l'article L. 314-4, alinéa 2 nouveau du Code du Travail. Elle remet non seulement en question la proportionnalité des peines prévues (e.g. l'obligation de présenter l'agrément en tant que coordinateur de sécurité et de santé à une des autorités visées), mais aussi l'incrimination insuffisamment précise. En effet, la Chambre des Métiers ne considère pas que l'article L. 314-4 sous projet répond au principe de la légalité des peines.

1.4. Dispense de déclaration pour les détachements de salariés

La Chambre des Métiers salue le fait que le projet de loi prévoit une simplification administrative des déclarations à faire à l'ITM en matière de détachement de salarié par l'introduction d'une dispense

de déclaration notamment pour les travaux d'entretien, de maintenance ou de réparation sur des machines effectuées par des salariés qualifiés ou spécialisés.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers souhaite également préconiser une flexibilisation de l'actuelle procédure de déclaration préalable de détachement en donnant la possibilité aux employeurs étrangers de réaliser une notification simplifiée préalable, plus spécifiquement dans les cas d'interventions d'urgence, de réparation ou exceptionnels de courte durée. De tels cas exceptionnels peuvent encore se présenter en cas de détachement du personnel d'encadrement tels que les chefs de chantiers, ou responsables qui ne se rendent que quelques heures au cours d'une journée sur un chantier.

Pour le cas où les interventions sur le territoire luxembourgeois ne durent que quelques heures, et afin d'éviter tout abus lié à une exemption de déclaration, la Chambre des Métiers propose l'introduction d'une telle notification simplifiée avec la possibilité de la communication *a posteriori des documents détaillés* à fournir par les entreprises étrangères détachantes, sur demande expresse de l'ITM. Cette flexibilisation de l'obligation de déclaration préalable s'inscrirait dans le contexte des mesures qui soutiendraient la libre prestation de services entre les différents États membres, surtout dans le cadre du détachement transfrontalier en Grande Région.

*

2. OBSERVATIONS SPECIFIQUES

2.1. Dispositions relatives à l'ITM

Ad article 1^{er}, point 22° nouveau

La Chambre des Métiers note que l'article précité prévoit que toute délégation de pouvoirs du directeur à un de ses adjoints doit être expresse. Elle s'interroge à cet égard si une telle obligation est praticable dans les situations d'urgence qui empêchent justement une délégation expresse *ad hoc* (i.e. maladie, accident, etc.). Partant, elle considère que la formule originale qui prévoit le remplacement du directeur par un de ses adjoints, a fait ses preuves et mérite de rester en place.

Dispositions relatives au statut du personnel de l'ITM contenues dans la loi du 21 décembre 2007 portant réforme de l'ITM

Ad article 2

L'article 2, point 3° nouveau du projet de loi a pour objet d'attribuer aux inspecteurs du travail une prime de risque non pensionnable de 20 points indiciaires. En l'absence de toute explication de la part des auteurs du projet de loi, la Chambre des Métiers n'est pas en mesure de retracer la raison d'être de cette prime.

L'article 2, point 7° nouveau, traite des qualifications requises de la part du Directeur de l'ITM. La Chambre des Métiers note que, d'après le système européen actuel des diplômes en droit, la maîtrise en tant que diplôme qualifiant a été remplacée par le diplôme du Master 1. Dès lors, le diplôme de Master mentionné dans l'article sous avis est imprécis et doit par conséquent être précisé par une qualification.

En effet, la référence à un Master couvre de manière générique les diplômes de Master 1 et 2, ainsi que certains diplômes en dehors de la nomenclature européenne (e.g. les diplômes LL.M anglophones). La Chambre des Métiers propose donc que les auteurs précisent que le Directeur de l'ITM doit « être détenteur d'un diplôme en droit qualifiant aux cours complémentaires en droit luxembourgeois et du certificat des cours complémentaires en droit luxembourgeois ».

2.2. Dispositions relatives au détachement de salariés

Ad article 1^{er}, point 4°, paragraphe 1^{er}

L'imputation au délai de cinq jours prévus à cet endroit du projet de loi, mérite d'être clarifiée. En effet, la question se pose de savoir si un ou plusieurs déplacements à une certaine date comptent comme jour imputable au total des cinq jours, ou si les durées de déplacement sont à imputer sur le nombre total d'heures de travail que comptent cinq jours de calendrier.

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 3 décembre 2021

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

