

N° 7901²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

portant :

- 1° transposition de la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n°1024/2012 ;**
- 2° modification du Code du travail**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(8.3.2022)

Par dépêche du 20 octobre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact, du texte coordonné par extraits des dispositions du Code du travail que le projet de loi tend à modifier, d'un tableau de concordance entre la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n° 1024/2012 et le projet de loi sous rubrique, ainsi que le texte même de la directive (UE) 2020/1057.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 27 décembre 2021.

Les avis des autres chambres professionnelles, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen vise à modifier le Code du travail pour :

1. tenir compte des observations formulées par la Commission européenne sur la non-conformité de certaines dispositions du Code du travail avec la directive 2014/67/UE relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur (« règlement IM »), ci-après « directive 2014/67/UE » ;
2. transposer la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive

2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n° 1024/2012, ci-après « directive (UE) 2020/1057 » ;

3. modifier certaines dispositions du Code du travail en lien avec le détachement.

En ce qui concerne la non-conformité de certaines dispositions du Code du travail avec la directive 2014/67/UE, la Commission européenne considère notamment que certaines dispositions ne sont ni justifiées ni proportionnées et qu'elles pourraient notamment décourager les destinataires de services de passer des contrats avec des entreprises établies dans d'autres États membres et qu'elles sont susceptibles d'entraver dès lors la libre prestation de services. En effet, l'article 9, paragraphe 1^{er}, de la directive 2014/67/UE prévoit que « [l]es États membres ne peuvent imposer que les exigences administratives et les mesures de contrôle nécessaires aux fins du contrôle effectif du respect des obligations énoncées dans la présente directive et la directive 96/71/CE, pour autant que celles-ci soient justifiées et proportionnées, conformément au droit de l'Union. »

Il convient de relever que la directive (UE) 2020/1057 prévoit que les États membres appliquent les mesures y prévues à partir du 2 février 2022. Le projet de loi sous rubrique ne prévoit cependant pas que les dispositions de l'article 21 qui transposent la directive (UE) 2020/1057 s'appliquent à partir du 2 février 2022.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Articles 1^{er} à 20

Sans observation.

Article 21

Ad article L. 145-1

Sans observation.

Ad article L. 145-2

L'article L. 145-2 transpose l'article 1^{er}, paragraphes 3 à 6, de la directive (UE) 2020/1057.

Quant au paragraphe 1^{er}, point 1^o, de l'article L. 145-2, du Code du travail, dans sa teneur proposée, il convient de noter que la directive (UE) 2020/1057 prévoit qu'un conducteur n'est pas considéré comme détaché aux fins de la directive 96/71/CE « lorsqu'il transite sur le territoire d'un État membre sans effectuer de chargement ou de déchargement de marchandises et sans prendre ni déposer de voyageurs. » Le projet de loi sous examen prévoit cependant que le salarié mobile n'est pas considéré comme détaché « lorsqu'il transite sur le territoire d'un État membre sans effectuer de chargement ou de déchargement de marchandises ou sans prendre ni déposer de voyageurs. » La transposition de l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la directive (UE) 2020/1057 n'est donc pas entièrement conforme à la directive précitée. En remplaçant le terme « et » par le terme « ou », le projet de loi étend le domaine des situations où le conducteur n'est pas considéré comme détaché, ce qui risque d'être défavorable au salarié. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement au point 1^o du paragraphe 1^{er} de l'article L. 145-2 du Code du travail, dans sa teneur proposée, pour transposition non conforme de la directive (UE) 2020/1057.

Ad Article L. 145-3

L'article L. 145-3 vise à transposer l'article 1^{er}, paragraphe 8, de la directive (UE) 2020/1057.

L'alinéa 2 n'est pas conforme au texte de la directive en ce qu'il prévoit que « cette période de détachement n'est pas cumulable avec les périodes de détachement antérieures prestées dans le cadre d'opérations internationales visées à l'alinéa 1^{er} par le même salarié mobile ou par un salarié mobile qui le remplace. » En effet, le texte de la directive (UE) 2020/1057 prévoit qu'il s'agit du salarié mobile « qu'il remplace¹ ». Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à l'alinéa 2, dans sa teneur

1 L'article 1^{er}, paragraphe 8, de la directive 2020/1057 prévoit ce qui suit : « [...] Cette période de détachement n'est pas cumulable avec les périodes de détachement antérieures prestées dans le cadre d'opérations internationales de ce type par le même conducteur ou par un conducteur qui le remplace. »

proposée, pour transposition non conforme de la directive (UE) 2020/1057. Au cas où il s'agit d'une simple erreur matérielle, le Conseil d'État invite les auteurs à rectifier ce point.

Ad article L. 145-4

Au paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, il convient d'insérer les termes « de détachement » après le terme « déclaration » et au paragraphe 1^{er}, point 1^o, il convient, dans un souci de cohérence interne du texte, de remplacer la notion d'« employeur détachant » par celle de « entreprise visée à l'article L. 145-1, paragraphe 1^{er} ».

Ad article L. 145-5

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit que les documents visés aux points 1^o à 3^o doivent être traduits en langue française ou allemande. L'article 1^{er}, paragraphe 11, lettre b), de la directive (UE) 2020/1057 que l'alinéa 2 précité vise à transposer est cependant muet quant à une quelconque obligation de traduction des documents y visés. En ajoutant une exigence de traduction, l'alinéa 2 n'est dès lors pas conforme à la directive (UE) 2020/1057, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement, pour transposition non conforme de la directive (UE) 2020/1057.

Ad article L. 145-6

L'article L. 145-6, alinéa 2 ne respecte pas les termes de l'article 1^{er}, paragraphe 11, lettre c), de la directive (UE) 2020/1057 en ce qu'il prévoit que les documents énumérés à l'alinéa 2 doivent être traduits en langue française ou allemande. En renvoyant aux observations formulées à l'égard de l'article L. 145-5, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du Code du travail, dans sa teneur proposée, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'alinéa 2 de l'article L. 145-6, du Code du travail, dans sa teneur proposée, pour transposition non conforme de la directive (UE) 2020/1057.

Le dernier alinéa transpose l'article 1^{er}, paragraphe 11, lettre c), alinéa 3, de la directive (UE) 2020/1057 qui est libellé comme suit : « Les autorités compétentes de l'État membre d'établissement veillent à fournir la documentation demandée aux autorités compétentes de l'État membre dans lequel le détachement a eu lieu via l'IMI dans les 25 jours ouvrés suivant le jour de la demande d'assistance mutuelle ». Le texte de transposition prévoit que « [l]es autorités compétentes de l'État membre d'établissement veillent à fournir la documentation demandée à l'Inspection du travail et des mines via l'IMI dans les vingt-cinq jours ouvrés suivant le jour de la demande d'assistance mutuelle ». Le Conseil d'État estime qu'il s'agit en l'espèce d'une transposition incomplète, car les auteurs omettent d'imposer à l'autorité compétente du Luxembourg, en l'occurrence l'ITM, de transmettre la documentation demandée aux autorités compétentes de l'État membre dans lequel le détachement a eu lieu. Le Conseil d'État demande dès lors, sous peine d'opposition formelle, d'insérer une disposition dans le texte sous avis prévoyant qu'il revient à l'ITM de transmettre la documentation demandée aux autorités compétentes de l'État membre dans lequel le détachement a eu lieu. Par ailleurs, le Conseil d'État relève que le législateur luxembourgeois ne peut pas déterminer les règles applicables à une procédure qui se déroulera à l'étranger et qui s'imposera à des autorités compétentes étrangères. Partant, il demande aux auteurs de supprimer le dernier alinéa de l'article L. 145-6, du Code du travail, dans sa teneur proposée.

Articles 22 à 24

Sans observation.

Article 25

L'article sous examen vise à modifier l'article L. 291-4 du Code du travail qui a trait aux mesures que le directeur de l'ITM peut prendre en cas de non-respect des critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité du logement du salarié éloigné de son lieu de travail habituel visés à l'article 2 de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation.

Un paragraphe 1^{er} a été ajouté à l'article L. 291-4 du Code du travail pour donner des moyens d'action au directeur de l'Inspection du travail et des mines lorsque le logement ne respecte pas les critères précités sans que le manquement permette l'évacuation et la fermeture d'un logement ou d'une chambre.

Le paragraphe 1^{er} prévoit notamment que le directeur de l'ITM peut dans ce cas ordonner au propriétaire ou à « la personne physique ou morale » responsable du non-respect des prescriptions de l'article L. 291-2, paragraphe 1^{er}, de se mettre en conformité dans un délai qu'il détermine. D'après le commentaire portant sur l'article sous examen, « la personne physique ou morale responsable du non-respect des prescriptions de l'article L. 291-2, paragraphe 1^{er} » vise tant l'employeur que toute autre personne (notamment le propriétaire ou l'exploitant) en fonction du manquement dont il est question. En effet, il peut être considéré que certains manquements relèvent en tout état de cause de la responsabilité de l'employeur ». À cet égard, il convient de relever que le paragraphe 3 qui s'applique à la procédure de relogement n'impose l'obligation de reloger le salarié éloigné qu'aux personnes suivantes : l'employeur, le propriétaire et l'exploitant. Ainsi, dans un souci de cohérence entre les procédures visées au paragraphe 1^{er} et au paragraphe 3, mais aussi dans un souci de cohérence par rapport à l'article L. 291-1, qui définit l'exploitant et le propriétaire, mais non pas la personne physique ou morale responsable, il convient de reformuler le paragraphe 1^{er} et de viser non pas le propriétaire ou la personne physique ou morale responsable, mais l'employeur, l'exploitant ou le propriétaire.

Le paragraphe 2, alinéa 2, prévoit que « le directeur de l'Inspection du travail et des mines informe le bourgmestre de la commune où le logement se situe de la décision d'évacuation ou de fermeture. » Dans un souci de cohérence interne du texte, il convient d'ajouter les termes « ou la chambre » après les termes « le logement ».

Article 26

L'article sous examen vise à remplacer les sanctions administratives encourues en cas d'infraction aux dispositions des articles L. 291-2 et L. 291-3, ainsi que des règlements et des arrêtés pris en leur exécution, par des sanctions pénales.

Selon le commentaire portant sur l'article sous examen « [l]es sanctions pénales prévues par cet article sont les mêmes que celles prévues par la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation [...] ». Or, à la lecture de l'article 7 de la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité et d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation, il peut être constaté que « les infractions aux dispositions des articles 2 et 3 [de la loi précitée du 20 décembre 2019] sont punies d'une amende de 251 à 125 000 euros et d'un emprisonnement de huit jours à cinq ans ou d'une de ces peines seulement » et non pas d'une amende d'un montant de 251 à 25 000 tel que prévu par l'article sous examen. Le Conseil d'État avait déjà relevé cette différence dans son avis n° 7516² du 17 juillet 2020. Il convient encore de noter que le texte coordonné joint au projet de loi sous examen prévoit une amende d'un montant de 251 à 125 000 euros, de sorte qu'il semble s'agir d'une simple erreur matérielle de la part des auteurs, qui est à rectifier le cas échéant.

Articles 27 et 28

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observation générale

L'intitulé complet ou, le cas échéant, abrégé de l'acte à modifier doit obligatoirement être mentionné au dispositif à la première modification qu'il s'agit d'apporter à cet acte, même s'il a déjà été cité à l'intitulé ou auparavant au dispositif. Les modifications subséquentes que le dispositif apporte à cet acte se limiteront à indiquer « du même code », en lieu et place de la citation de l'intitulé. Cette observation vaut notamment pour les articles 8, 10, 11 et 21.

² Doc. parl. n° 7516³.

Intitulé

L'intitulé du projet de loi sous avis prête à croire que le texte de loi en projet comporte tant des dispositions autonomes que des dispositions modificatives. Comme la visée de la loi en projet est toutefois entièrement modificative, il y a lieu de reformuler l'intitulé de manière à ce qu'il reflète cette portée.

Au vu des développements qui précèdent, l'intitulé du projet de loi sous avis est à reformuler de la manière suivante :

« Projet de loi portant modification :

1° du Code du travail en vue de la transposition de la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n° 1024/2012 ;

2° de certaines autres dispositions du Code du travail ».

Article 2

À l'article L. 010-2, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire le terme « Code » avec une lettre initiale minuscule.

À l'article L. 010-2, alinéa 2, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Article 4

Au point 1°, lettre a), sous-point x), il convient d'écrire « x) Le point 6 est supprimé. »

Au point 1°, lettre b), sous-point i), il suffit d'écrire « Il est ajouté un exposant « ° » après le chiffre « 2 » ». Cette observation vaut également pour les points 1°, lettre b), sous-point iii), 3°, lettres a), sous-point vi) et b), sous-point ii).

Au point 1°, lettre b), sous-point ii), il y a lieu de supprimer le terme « nouveaux ».

Le point 4° est à reformuler comme suit :

« 4° Au paragraphe 4, il est ajouté un exposant « ° » après le chiffre « 3 ». »

Article 5

En ce qui concerne l'article L. 142-3, alinéa 1^{er}, point 5°, il convient de signaler que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Par ailleurs, il y a lieu de supprimer la virgule après les termes « 14 octobre 1991 ». Partant, il convient d'écrire : « directive 91/533/CEE du Conseil du 14 octobre 1991 relative à l'obligation de l'employeur d'informer le travailleur des conditions applicables au contrat ou à la relation de travail ».

L'article sous revue est à terminer par un point final.

Article 7

Au point 5°, il convient de remplacer les termes « Dans le » par le terme « Au », pour écrire « Au paragraphe 4 ».

Article 9

Le point 3° est à rédiger comme suit :

« 3° Au deuxième tiret, le terme « L. 145-2 » est remplacé par le terme « L. 144-2 ». »

Article 12

Au point 2°, la lettre b) est à rédiger comme suit :

« b) Le terme « L. 145-2 » est remplacé par le terme « L. 144-2 ». »

Le point 4° est à rédiger comme suit :

« 4° Au troisième tiret, le terme « L. 145-2 » est remplacé par le terme « L. 144-2 ». »

Article 14

En ce qui concerne le point 3°, le Conseil d'État se doit de relever qu'on « abroge » un acte normatif dans son ensemble ainsi que les articles, paragraphes ou annexes, tandis que l'on « supprime » toutes les autres dispositions, comme les alinéas, phrases ou parties de phrase. Cette observation vaut également pour l'article 23, points 1° et 3°.

Article 15

En ce qui concerne le point 3°, phrase liminaire, le Conseil d'État signale que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ». Cette observation vaut également pour le point 4°.

Le point 3°, lettre b) est à rédiger comme suit :

« b) Le terme « L. 145-5 » est remplacé par le terme « L. 144-5 ». »

Article 17

Au point 2°, la lettre a) est à rédiger comme suit :

« a) Le terme « L. 145-6 » est remplacé par le terme « L. 144-6 ». »

Article 21

En ce qui concerne l'article L. 145-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État signale que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, sauf s'il existe un intitulé de citation. Par ailleurs, il convient de faire abstraction des termes « telle qu'amendée » étant donné que l'acte y visé n'a pas fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Partant, il faut écrire : « loi du 6 mai 1974 portant approbation de l'Accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR) en date, à Genève, du 1^{er} juillet 1970 ».

À l'article L. 145-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient de remplacer les parenthèses entourant les termes « désigné ci-après « règlement (CE) n° 1072/2009 » et les termes « désigné ci-après « règlement (CE) n° 1073/2009 » par des virgules.

Au même article L. 145-1, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient de remplacer la parenthèse ouvrante qui entoure les termes « désigné ci-après « règlement (CE) n° 1073/2009 » par une virgule et de supprimer la parenthèse fermante.

À l'article L. 145-2, paragraphe 1^{er}, point 5°, il convient de supprimer les virgules entourant les termes « du 7 décembre 1992 ».

À l'article L. 145-2, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les termes « ne sont applicables » par les termes « n'est applicable ».

Au même article L. 145-2, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il convient de supprimer la parenthèse fermante après les termes « 165/2014 » et de remplacer les parenthèses entourant les termes « désigné ci-après « règlement (UE) n° 165/2014 » » par des virgules. En outre, il est suggéré de remplacer les termes « et au plus tard » par les termes « à savoir le ».

À l'article L. 145-4, paragraphe 1^{er}, il y a lieu de remplacer les parenthèses entourant les termes « désigné ci-après « IMI » » par des virgules.

À l'article L. 145-4, paragraphe 1^{er}, point 2°, il convient de supprimer la virgule après les termes « territoire national ».

À l'article L. 145-4, paragraphe 1^{er}, point 4°, il y a lieu de supprimer la virgule après les termes « salarié mobile ».

À l'article L. 145-4, paragraphe 1^{er}, point 7°, et dans un souci de cohérence interne, il est recommandé d'écrire « d'un transport de cabotage ».

À l'article L. 145-5, paragraphe 1^{er}, point 3^o, il y a lieu de noter que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur, tout en citant les règlements européens en question séparément. Partant, il faut écrire, « du règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil, ci-après « règlement (CE) n° 561/2006 » et du règlement (UE) n° 165/2014 ».

En ce qui concerne l'article L. 145-5, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer les termes « aux points 1^o à 3^o » par les termes « au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, points 1^o à 3^o ».

En ce qui concerne l'article L. 145-5, paragraphe 2, alinéa 2, le Conseil d'État signale que le conditionnel est à éviter du fait qu'il peut prêter à équivoque.

À l'article L. 145-6, point 2^o, et si le Conseil d'État est suivi dans son observation ci-avant, il suffit de se référer « du règlement (CE) n° 561/2006 et du règlement (UE) n° 165/2014 ».

Article 23

Au point 2^o, à l'article L. 281-1, paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il est recommandé de remplacer le terme « sous les » par le terme « aux », pour écrire « ses obligations d'injonction et d'information visées aux paragraphes 2 et 3 ».

Article 24

À l'article L. 291-2, paragraphe 4, alinéa 4, il est recommandé de remplacer les termes « sous les » par le terme « aux », pour écrire « ses obligations d'injonction et d'information visées aux alinéas 1^{er} à 3 ».

Article 25

Le dispositif de l'article à remplacer est à faire précéder par le numéro d'article afférent qui est souligné. Cette observation vaut également pour l'article 27.

À l'article L. 291-4, paragraphe 3, alinéa 4, première phrase, il convient de remplacer les termes « cette information » par les termes « ces informations ».

Article 27

À l'article L. 614-8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 8 mars 2022.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Christophe SCHILTZ

