



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

Procès-verbal de la réunion du 03 novembre 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

Ordre du jour :

1. 7319 **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
 - Rapporteur : Monsieur Dan Kersch
 - Examen et approbation des propositions d'amendements
2. **Divers**

*

Présents : Mme Myriam Cecchetti, Mme Francine Closener, M. Frank Colabianchi, M. Paul Galles, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes, M. Dan Kersch, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, Mme Jessie Thill remplaçant Mme Djuna Bernard, M. Carlo Weber

M. Georges Engel, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

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

M. Tom Oswald, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire

M. Maximilien Marinov, de la fraction LSAP, collaborateur du rapporteur

M. Joé Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Djuna Bernard, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Marc Hansen

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Dan Kersch, Président de la Commission

*

1. 7319 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

Monsieur le Président Dan Kersch remercie les services du ministère du Travail pour la communication de la documentation sur laquelle se fondent les travaux de la présente réunion. Monsieur le Président propose de se focaliser sur le document contenant les amendements et réponses relatives aux 20 oppositions formelles et cinq réserves quant à la dispense du second vote constitutionnel formulées par le Conseil d'État.

Monsieur le Ministre du Travail, Georges Engel est d'accord pour procéder de la sorte et il remercie en particulier l'Inspection du Travail et des Mines (ITM) pour la mise à disposition des documents qui lui furent demandés.

Madame la Députée Carole Hartmann signale qu'elle a des questions, mais que celles-ci sont fondées sur le document initial qui avait été distribué en vue de la réunion précédente, le 21 octobre 2022.

Monsieur le Président rappelle qu'il fut convenu de travailler aujourd'hui sur la base de deux documents, l'un apportant des réponses à des oppositions formelles, l'autre indiquant des amendements supplémentaires qui ne sont pas directement liés à des oppositions formelles. L'orateur propose à Madame la Députée de répondre de suite à des questions relatives à des points isolés et de revenir à ses questions si elles sont en relation avec des oppositions formelles du Conseil d'État.

Concernant l'obtention d'un agrément pour les chantiers de niveau A, B et C, Madame la Députée Carole Hartmann, en se référant à un amendement 4, constate que le projet initial prévoyait une formation de 16 heures, alors que le projet amendé prévoit à présent une formation de 8 heures pour les chantiers A, de 16 heures pour les chantiers B et de 24 heures pour les chantiers C. L'oratrice demande pour quelle raison on a choisi de diminuer dans un cas le nombre d'heures exigé de 16 à 8 heures.

Le juriste de l'ITM, Monsieur Claude Santini, précise à ce propos qu'il s'agit de la formation complémentaire qui est à présent différenciée suivant le niveau de complexité du chantier visé. La raison en est que les risques que comportent les trois catégories de chantiers sont distincts. Pour le niveau A, la formation complémentaire pour les coordinateurs peut être moins importante vu les risques relativement moins élevés que l'on y rencontre. Une raison supplémentaire de cette différenciation est l'idée de s'aligner sur le règlement grand-ducal y afférent qui vise déjà le nombre d'heures de formation.

L'orateur précise encore que le point sous examen correspond à l'opposition 3 formulée par le Conseil d'État.

Monsieur le Président Dan Kersch constate que la différenciation opérée au niveau du nombre d'heures de la formation complémentaire suivant les risques que comportent les différents niveaux de chantier répond à l'exigence du Conseil d'État et constitue également une simplification administrative, notamment pour les formations en relation avec les chantiers de niveau A.

Madame la Députée Carole Hartmann, en se référant à un amendement 24, se penche sur une observation du Conseil d'État relative à l'agrément définitif. L'oratrice constate que la Haute Corporation y demande soit de supprimer la référence à un organisme de droit public, soit celle d'un organe de contrôle de droit privé. L'oratrice estime qu'il n'est pas clair quelle option est finalement retenue.

Le juriste de l'ITM précise à cet égard que les organismes de contrôle doivent être des personnes morales de droit privé, à l'exclusion des personnes morales de droit public. Le choix retenu est celui des organismes de contrôle qui sont constitués sous la forme juridique d'une association sans but lucratif (ASBL).

Madame la Députée Carole Hartmann demande si ce choix ne peut pas être remis en question au niveau européen.

Le juriste de l'ITM constate à cet égard qu'il s'agit là d'une observation faite par le Conseil d'État, relative à l'obligation d'être constitué en ASBL de droit luxembourgeois.

Le fait que l'on demande que les organismes de contrôle soient des ASBL implique que leur siège se situe sur le territoire luxembourgeois. Il s'agit d'un choix délibéré qui permet à l'ITM d'exercer un pouvoir de contrôle effectif. D'ailleurs, les compétences de l'ITM sont limitées au territoire national. Le choix opéré signifie de plus que les organismes de contrôle seront obligés à appliquer le droit luxembourgeois. Il faut donc qu'ils soient établis au Grand-Duché et qu'ils connaissent les dispositions légales luxembourgeoises en la matière.

Par ailleurs, le fait qu'il s'agisse d'une ASBL garantit une certaine indépendance des organismes de contrôle, qui ne serait pas aussi facile à faire prévaloir s'il s'agissait d'autres formes juridiques de sociétés. L'orateur souligne dans le même ordre d'idées que le risque que de tels organismes de contrôle se focalisent surtout sur des activités commerciales et poursuivent avant tout un but financier est réduit du fait qu'il s'agit d'associations sans but lucratif. Les ASBL sont tenues d'investir d'éventuels bénéfices dans leur personnel et dans les équipements.

Monsieur le Député Gilles Roth donne à considérer que les administrations communales sont souvent confrontées à des prestataires de service qui manifestement n'oeuvrent pas toujours sans but de lucre et il s'interroge, par analogie à ces expériences, si la forme juridique d'une ASBL est appropriée pour un organisme de contrôle.

Le juriste de l'ITM indique à cet égard que déjà aujourd'hui, les organismes de contrôle sont organisés sous la forme juridique d'une ASBL. Il répète que cette forme juridique doit éviter la poursuite d'un but lucratif. Monsieur le Directeur de l'ITM, Marco Boly, confirme cet aspect.

Monsieur le Président de la commission rappelle que cette disposition est prévue dans le présent projet de loi afin d'éviter justement qu'il ne se développe

un véritable commerce du contrôle de chantiers, alors que la nature de cette activité implique d'autres priorités, notamment le besoin d'assurer un maximum de sécurité sur les chantiers. Partant, l'orateur affirme que l'idée de départ d'exiger des organismes de contrôle qu'ils soient constitués en ASBL fut judicieuse.

Monsieur le Député Gilles Roth signale que la question survient au niveau communal en relation avec des organismes opérant dans le domaine social qui, par trop souvent, ont tendance à renchérir les factures, même s'ils sont constitués en ASBL.

Monsieur le Ministre Georges Engel constate que le Conseil d'État ne s'oppose pas à la forme juridique d'une ASBL mais se limite à demander que le texte du projet de loi fasse abstraction d'une référence à une forme juridique de droit public pour les organismes de contrôle si l'on maintient l'idée d'une ASBL.

Monsieur le Président constate encore que la problématique du gonflement de factures serait également donnée s'il ne s'agissait pas d'une ASBL. Monsieur le Député Gilles Roth concède que tel serait en effet le cas, mais qu'à ce moment, les bénéficiaires seraient soumis à l'impôt. Les intervenants s'accordent pour dire que la forme juridique d'une ASBL ne doit pas être utilisée à mauvais escient et que si un organisme constitué sous forme d'ASBL a des activités de nature commerciale, il vaudrait mieux qu'il adopte une autre forme juridique, comme par exemple celle d'une société d'impact sociétal (SIS).

Monsieur le Président revient ensuite à l'examen de la documentation soumise aux travaux de la présente réunion de la commission.

Concernant les réponses aux oppositions formelles, la commission adopte unanimement le document y relatif.

Monsieur le Ministre précise ensuite pour sa part la nature des autres documents. A part le document qui vient d'être adopté par la commission et qui concerne les réponses aux oppositions formelles du Conseil d'État, il s'agit encore d'un document relatif à d'autres propositions d'amendements qui ne sont pas fondées sur des oppositions formelles. De plus, la documentation à la base des présents travaux de la commission comprend un texte qui rassemble l'ensemble des propositions d'amendements.

Monsieur le Président constate que ce dernier document d'ensemble correspond au document déjà soumis lors de la réunion précédente consacrée à la réforme de l'ITM. Monsieur le Ministre confirme que cela est bien le cas.

Suite à une remarque de la part de Monsieur le Député Marc Spautz, il est précisé que d'autres documents ont encore été envoyés aux membres de la commission : il s'agit de projets de règlements grand-ducaux et d'un projet d'arrêté ministériel, en relation avec certaines dispositions d'exécution du présent projet de loi.

Monsieur le Directeur de l'ITM, Marco Boly, présente ensuite les amendements qui sont proposés et qui ne constituent pas une réponse à une opposition formelle du Conseil d'État.¹

Un premier amendement concerne la notion du coordinateur de sécurité et de santé qu'il convient d'unifier à plusieurs endroits du texte.

Un deuxième amendement vise au remplacement d'un terme dans le texte (ad article L. 312-9, paragraphe 3).

L'amendement 3 établit une équivalence des dérogations applicables aux organismes de contrôle et aux experts (ad article L. 312-9, paragraphe 7).

Monsieur le Député Marc Spautz intervient pour demander une précision supplémentaire à cet égard. Il apparaît que le nombre d'heures de formation exigé est porté à 44 heures, en adéquation avec un règlement grand-ducal y afférent. La nouvelle formulation permet désormais de considérer également des formations suivies à l'étranger pour faire une demande d'agrément. De plus, il convient d'ajouter une formation relative à la législation luxembourgeoise, d'où le besoin d'exiger un nombre d'heures de formation plus élevé, en l'occurrence 44 heures au lieu de 20 heures.

L'amendement 4 prévoit la suppression d'un alinéa (ad article L. 312-10).

L'amendement 5 prévoit d'intégrer un alinéa dans un règlement grand-ducal au lieu de le maintenir dans le texte de loi (ad article L. 312-11).

L'amendement 6 tend à homogénéiser le texte en adaptant l'intitulé pour le chapitre II (ad article L. 362-1).

L'amendement 7 concerne la définition du « salarié de la fonction publique », pour lequel l'ITM est désormais compétente. Il s'agit de mieux faire ressortir cet aspect dans le texte du projet de loi (ad article L. 611-2).

Monsieur le Député Marc Spautz soulève la question du traitement des indépendants qui, de fait, ne sont pas indépendants mais exercent une activité qui s'apparente à celle d'un salarié. Il apparaît que désormais l'ITM est compétente pour vérifier les liens réels de subordination, auquel cas s'appliquera le droit du travail. L'ITM a le pouvoir d'enjoindre le respect du droit du travail en de pareils cas et peut même saisir le parquet, le cas échéant.

L'amendement 8 concerne la description des attributions du directeur de l'ITM, qui, de par le statut du fonctionnaire de l'État, est d'office le responsable de l'administration ainsi que le chef hiérarchique. Il ne faut dès lors pas le préciser *expressis verbis* dans le texte du présent projet de loi (ad article L. 613-4, paragraphe 2).

¹ A noter : la numérotation des 43 propositions d'amendements ci-exposées est celle qui ressort du document afférent qui avait été distribué aux membres de la commission. La numérotation de l'ensemble des amendements (relatifs aux oppositions formelles et les 43 autres amendements) qui figurera dans la lettre d'amendements qui sera par la suite adressée au Conseil d'État sera forcément distincte.

L'amendement 9 tient compte du fait que les agents de contrôle sont membres de l'inspecteurat du travail, ce qui rend superfluateur leur désignation spécifique à certains endroits du texte du projet de loi (ad article L. 614-3).

Monsieur le Député Marc Spautz intervient pour demander si un juriste doit désormais encore faire partie de la direction de l'ITM. Il apparaît qu'un juriste et un ingénieur sont prévus pour faire partie de cette direction. Afin d'obtenir une plus grande flexibilité, il suffira désormais qu'il y ait au moins un juriste et un ingénieur dans l'équipe constituée par le directeur et ses deux adjoints. Concrètement, cela signifie que le troisième membre de cette direction pourrait avoir un autre diplôme que celui d'un juriste ou d'un ingénieur.

L'amendement 10 vise à une harmonisation du texte en ce qui concerne la notion des agents de contrôle (ad article L. 614-3, paragraphe 4).

L'amendement 11 tend à préciser le texte relatif à l'agrément provisoire (ad article L. 614-7, paragraphe 3 devenu paragraphe 2).

L'amendement 12 précise les agréments définitifs pour des missions déterminées (ad article L. 614-7, paragraphe 4 devenu paragraphe 3, phrase liminaire).

L'amendement 13 adapte une numérotation dans le texte du projet de loi (ad article L. 614-7, paragraphe 4 devenu paragraphe 3, point 1°).

L'amendement 14 supprime certaines redites (ad article L. 614-7, paragraphe 4 devenu paragraphe 3, point 3° devenu point 2°).

L'amendement 15 précise les normes d'accréditation à respecter (ad article L. 614-7, paragraphe 4 devenu paragraphe 3, point 6° devenu point 4°).

Monsieur le Député Marc Spautz demande si cet élément est lié à une réforme de l'ILNAS. Tel n'est pas le cas.

L'amendement 16 supprime une partie d'un alinéa, à la demande du Conseil d'État (ad article L. 614-7, paragraphe 4 devenu paragraphe 3, point 7° devenu point 5°).

L'amendement 17 : insertion d'un nouvel alinéa 2 à la suite de l'article L. 614-7, paragraphe 4 devenu paragraphe 3, point 7° devenu point 5°).

L'amendement 18 tend à améliorer la lisibilité d'un alinéa (ad article L. 614-7, paragraphe 5 devenu paragraphe 6).

L'amendement 19 modifie de nouveau la numérotation de paragraphes (ad article L. 614-7, paragraphe 6 devenu paragraphe 7).

L'amendement 20 qui est en lien avec l'amendement 15, ajoute des précisions relatives aux conditions d'obtention d'un agrément définitif (ad article L. 614-7, paragraphe 7 devenu paragraphe 8).

L'amendement 21 modifie de nouveau la numérotation de paragraphes et ajoute la précision qu'un organisme de contrôle doit, le cas échéant, informer l'ITM sur le changement de ses coordonnées (ad article L. 614-7, paragraphe 8 devenu paragraphe 9).

L'amendement 22 précise certaines modalités d'intervention des organismes de contrôle agréés (ad article L. 614-7, paragraphe 11 devenu paragraphe 9). L'amendement 23 modifie de nouveau la numérotation des paragraphes (ad article L. 614-7, paragraphe 10 devenu paragraphe 12).

L'amendement 24 procède à une reformulation des missions de surveillance et de contrôle de l'ITM (ad article L. 614-7, paragraphe 12 devenu paragraphe 14). L'amendement 25 précise les cas de figure de détenteurs d'agrément en cours par rapport à un agrément nouveau (ad article L. 614-7, paragraphe 13 devenu paragraphe 15 nouveau).

L'amendement 26 procède à la restructuration d'une phrase et remplace un terme par un nouveau terme (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 1^{er}).

L'amendement 27 procède à une clarification du texte et réorganise les paragraphes y afférents (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 3 devenu paragraphe 2, phrase liminaire).

L'amendement 28 procède à la renumérotation de paragraphes (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 3 devenu paragraphe 2, point 1°).

L'amendement 29 clarifie un passage de texte à la suite de la demande du Conseil d'État pour apporter plus de précisions au dispositif (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 3 devenu paragraphe 2, point 2°).

L'amendement 30 modifie la numérotation des points (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 3 devenu paragraphe 2, point 5° devenu point 4°).

L'amendement 31 : insertion d'un nouvel alinéa 2 (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 3 devenu paragraphe 2, alinéa 2 nouveau).

L'amendement 32 reformule le paragraphe 4 quant à la construction de la phrase employée (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 4 devenu paragraphe 5).

L'amendement 33 supprime une partie de phrase comme proposé par le Conseil d'État (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 6 devenu paragraphe 7).

L'amendement 34 modifie la numérotation de paragraphes et adapte certains termes (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 7 devenu paragraphe 8).

L'amendement 35 consacre l'obligation pour l'expert d'informer l'ITM en cas de changement de ses coordonnées (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 8 devenu paragraphe 9).

L'amendement 36 concerne les modalités d'intervention des experts agréés. Il est donné suite à une remarque du Conseil d'État qui constate qu'une terminologie en l'espèce n'a pas encore été utilisée dans le texte du projet de loi et qu'il convient dès lors de l'écrire de manière exhaustive, ceci en vue d'éviter des interprétations éventuelles (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 10 devenu paragraphe 11).

L'amendement 37 modifie de nouveau la numérotation de paragraphes (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 11 devenu paragraphe 12).

L'amendement 38 consacre le remplacement d'un terme par un terme plus adéquat (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 12 devenu paragraphe 13).

L'amendement 39 consacre une précision relative aux experts, de sorte à unifier les terminologies entre cet endroit du texte et d'autres endroits (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 13 devenu paragraphe 14).

L'amendement 40 fournit des précisions supplémentaires dans les cas de figure d'un nouvel agrément par rapport aux agréments existants et notamment en ce qui concerne la détermination d'une date d'entrée en vigueur du projet de loi (ad article L. 614-7*bis*, paragraphe 14 devenu paragraphe 15).

L'amendement 41 supprime la notion de « contreseign » et maintient une obligation pour la société utilisatrice de déclarer à l'assurance accident des accidents de travail lorsque ceux-ci surviennent. Il est également prévu qu'une société utilisatrice peut faire l'objet d'une amende administrative (ad article L. 614-11, paragraphe 2).

Madame la Députée Carole Hartmann estime que le texte n'est pas suffisamment clair en ce qui concerne les modalités à respecter par la société utilisatrice pour procéder à la déclaration d'un accident, ceci étant d'autant plus important qu'une telle société peut être sanctionnée par l'ITM.

Monsieur le Directeur de l'ITM précise à cet égard que les modalités sont exactement réglées et connues, dans la mesure où il convient d'utiliser le cas échéant un formulaire dédié à cet effet qui sert à la déclaration auprès de l'Association d'assurance accident (AAA). Ce formulaire est téléchargeable. Les accidents graves, voire mortels sont immédiatement du domaine de compétence de l'ITM, ce qui évite toute confusion possible lors de leur déclaration. Les accidents déclarés à l'AAA nécessitent quelques jours pour être traités. La seule modification apportée dans ce domaine par le texte amendé du projet de loi concerne les sociétés utilisatrices, qui, désormais, doivent également remplir l'obligation d'information qui est celle des autres entreprises.

L'amendement 42 concerne les sanctions administratives (ad article L. 614-13, paragraphe 1^{er}).

L'amendement 43 consacre une modification du numéro des paragraphes (ad article 4, paragraphe 2 devenu paragraphe 1*bis* de 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 IV du Code du travail c) modification de l'article L. 142-3 du Code du travail).

Monsieur le Président Dan Kersch, après avoir demandé aux députés si des questions ou remarques subsistent à l'égard des 43 propositions d'amendements qui viennent d'être exposées, constate que tel n'est pas le cas et que ces propositions sont dès lors adoptées à l'unanimité.

Les propositions d'amendements exposées ainsi que celles relatives aux oppositions formelles du Conseil d'État seront transmises à la Haute Corporation en vue d'en obtenir un avis complémentaire.

2. Divers

Monsieur le Président Dan Kersch soulève une question relative à la compétence des différentes commissions parlementaires pour instruire le projet de loi 7901 relatif au détachement dans le domaine du transport routier.

Monsieur le Directeur de l'ITM précise à cet égard que les différents aspects de la directive afférente qu'il s'agit de transposer en droit national relèvent de différentes commissions. Ainsi, il y a un volet purement « transport » et il y a par ailleurs le volet « détachement ». Ce dernier fait l'objet du projet de loi 7901 et relève de la compétence de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale. L'orateur précise que le Conseil d'État a déjà avisé ledit projet de loi et que des amendements ont déjà été formulés et soumis en conséquence des remarques de la Haute Corporation.

Monsieur le Président constate qu'à présent, un avis complémentaire du Conseil d'État est disponible. Monsieur le Directeur de l'ITM constate que cet avis complémentaire se limite à quelques remarques d'ordre légistique, notamment relatives à des erreurs d'écriture.

Par conséquent, Monsieur le Président Dan Kersch propose de consacrer une prochaine réunion de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale à l'évacuation dudit projet de loi. Il est envisagé qu'une réunion du 17 novembre 2022 y soit consacrée.

Luxembourg, le 22 décembre 2022

Procès-verbal approuvé et certifié exact