



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

### Procès-verbal de la réunion du 17 novembre 2022

La réunion a eu lieu par visioconférence.

#### Ordre du jour :

1. **Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 16 juin 2022**
2. **7864** **Projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif à la protection contre le harcèlement moral au travail**  
**- Rapporteur : Monsieur Dan Kersch**  
  
**- Examen et approbation de propositions d'amendements**
3. **7901** **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**  
  
**- Désignation d'un rapporteur**  
**- Présentation du projet de loi et des amendements gouvernementaux**  
**- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'État (11.10.2022) et des avis des chambres professionnelles**
4. **8071** **Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2021)**  
**- Rapporteur : Monsieur Jean-Paul Schaaf**  
  
**- Examen du volet Travail et Emploi du rapport 2021 du Médiateur**
5. **Divers**

\*

Présents : Mme Myriam Cecchetti, Mme Francine Closener, M. Frank Colabianchi, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, M. Aly Kaes,

M. Dan Kersch, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, M. Marc Spautz, M. Carlo Weber

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

M. Jean-Paul Schaaf, Rapporteur du rapport d'activité de l'Ombudsman (2021)

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

Mme Isabelle Schlessler, Directrice de l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM)

M. Philippe Kraus, Mme Nadine Welter, du Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Économie 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. Paul Galles, M. Gilles Roth

M. Sven Clement, observateur délégué

\*

Présidence : M. Dan Kersch, Président de la Commission

\*

**1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion jointe du 16 juin 2022**

Le projet de procès-verbal sous rubrique est approuvé.

**2. 7864 Projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif à la protection contre le harcèlement moral au travail**

Monsieur le Président de la commission parlementaire, Dan Kersch, remercie à nouveau Monsieur le Député Charles Margue pour avoir présidé en sa qualité de Vice-président la réunion de la commission consacrée à la présentation du projet de loi sous rubrique. Entretemps, le ministère a soumis à la commission les propositions d'amendements relatives audit projet de loi. L'orateur rappelle qu'une discussion plus fouillée au sujet de la définition du harcèlement moral a eu lieu lors de la réunion introductive.

Monsieur le Ministre du Travail, Georges Engel, rappelle à ce sujet que l'une des cinq oppositions formelles du Conseil d'État est effectivement relative à la définition de la notion du harcèlement moral. L'orateur précise que le Conseil d'État met en garde devant une inégalité de traitement si le projet de loi devait maintenir sa définition initiale, alors qu'actuellement le secteur de la fonction publique applique une définition distincte. Monsieur le Ministre informe les membres de la commission qu'il a eu un échange de vues à ce sujet avec le

Ministre de la Fonction publique. Il est certes discutable de savoir laquelle des deux définitions est la plus pertinente, mais afin d'avancer et de permettre au Conseil d'État de lever son opposition formelle, le gouvernement propose de retenir la définition applicable au secteur public et de la prévoir dans le texte du présent projet de loi, au détriment de la définition initialement prévue.

Monsieur le Ministre estime que la définition ainsi retenue du secteur public est cohérente par rapport à l'objectif poursuivi par le présent projet de loi et constitue une bonne protection pour les salariés du secteur privé contre des faits de harcèlement moral.

Monsieur le Président de la commission, Dan Kersch, rappelle à l'égard de la définition du harcèlement moral qu'elle fut rédigée par des juristes de la magistrature alors que lui-même était Ministre du Travail. Les juristes en question avaient comme souci de préciser davantage la définition en question. Or, afin de permettre d'avancer dans l'instruction du présent projet de loi, Monsieur le Président se dit d'accord que l'on retienne maintenant la définition applicable à la fonction publique au lieu de la définition initiale. Si, dans la suite, il s'avère que des arrêts de tribunaux font apparaître la nécessité d'élaborer une définition différente et commune aux deux secteurs, il sera encore temps à ce moment pour y revenir. Pour le moment, il importe de répondre au Conseil d'État de sorte à faire aboutir le présent projet de loi.

Monsieur le Ministre du Travail confirme qu'il y a à cet égard une concordance de vues avec Monsieur le Ministre de la Fonction publique et que l'on est disposé à réagir, une fois que des décisions judiciaires feraient apparaître le besoin de remettre la définition du harcèlement moral sur le métier.

*La commission adopte par la suite les propositions d'amendements lui soumises pour décision.*

- 3. 7901    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**

Monsieur le Président Dan Kersch rappelle que la transposition de la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 relative au secteur du transport routier comprend deux volets, l'un relatif à la mobilité, l'autre relatif au détachement dans le domaine du transport routier. C'est ce dernier aspect qui relève du projet de loi 7901 sous rubrique et qui est instruit à présent par la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale.

Monsieur le Ministre Georges Engel confirme que la transposition en droit national de la directive en question comprend deux volets, l'un relatif au détachement en matière de transport routier, pour lequel l'Inspection du Travail et des Mines (ITM) a certaines compétences, et l'autre, relatif à des aspects de mobilité, relevant du Ministre de la Mobilité.

Le projet de loi a comme objet de déterminer les conditions et modalités suivant lesquelles les conducteurs tombent sous un régime de détachement, respectivement n'y sont pas soumis.

Monsieur le Directeur de l'ITM, Marco Boly, précise que les règles du détachement ne s'appliquent pas aux situations suivantes :

Le transit classique, c'est-à-dire lorsque le salarié mobile transite sur le territoire d'un Etat membre sans effectuer de chargement ou de déchargement de marchandises, et sans prendre ni déposer de voyageurs.

Il en est de même d'un transport bilatéral de marchandises, qui consiste à faire circuler des marchandises, sur la base d'un contrat de transport, depuis L'Etat membre d'établissement, vers un autre Etat membre ou vers un pays tiers, ou depuis un Etat membre ou un pays tiers vers l'Etat membre d'établissement.

Il convient encore de considérer les cas de figure d'une opération de transport bilatérale de voyageurs.

N'est pas non plus une situation de détachement celle d'une opération de transport bilatérale s'effectuant sous certaines conditions, à savoir en cas de chargement ou déchargement de marchandises dans les Etats membres ou les pays tiers que traverse le salarié mobile dans le cadre d'une opération de transport bilatérale. Idem pour les voyageurs.

Finalement, lorsque le salarié effectue le trajet routier initial ou final d'une opération de transport combiné se composant d'opérations de transport bilatérales, il ne s'agit pas non plus d'une activité tombant sous la réglementation du détachement.

La directive à transposer précise davantage les différents cas de figures qui, jusqu'à présent, étaient décrits de manière trop générale. L'orateur rappelle que la législation sur le détachement vise à protéger les chauffeurs en matière de santé et de sécurité au travail.

Monsieur le Président Dan Kersch rappelle qu'un premier avis du Conseil d'Etat a relevé certaines difficultés qui ont amené le gouvernement à y répondre par une série d'amendements. A présent, un avis complémentaire du Conseil d'Etat limite ses observations à des éléments d'ordre légistique. Dès lors, l'avancement des travaux permet à présent d'élaborer un projet de rapport pour le projet de loi 7901 et de passer bientôt au vote de la loi en projet.

Monsieur le Directeur de l'ITM confirme que le Conseil d'Etat se limite dans son avis complémentaire à relever certains aspects de nature légistique. L'orateur précise qu'à un certain endroit, les auteurs du projet préfèrent garder le singulier au lieu d'appliquer le pluriel pour la désignation de catégories de travailleurs.

*La commission désigne son Président, Monsieur Dan Kersch, comme Rapporteur du projet de loi 7901.*

#### **4. 8071 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2021)**

De même que Monsieur le Président, Monsieur le Ministre du Travail, Georges Engel, constate qu'il n'y a que très peu de cas d'espèces relevés par le Médiateur dans son rapport 2021 relatifs au volet « travail et emploi ». Les cas

recensés concernent l'Agence pour le développement de l'emploi (ADEM) et ne concernent pas l'Inspection du Travail et des Mines (ITM). Monsieur le Ministre Georges Engel rappelle le contexte qui a marqué l'année 2021. Il s'agit d'une année où la pandémie du Covid 19 battait de son plein et où la pression sur l'ADEM était très importante.

Un premier cas d'espèce concerne un réclamant qui, à titre de sanction, a perdu son droit à l'indemnité de chômage complet pour sept jours de calendrier. L'ADEM a rapidement réagi aux questions du Médiateur dans ce dossier et le Médiateur tient à remercier les collaborateurs de l'ADEM pour leur réactivité dans ce contexte. Le Médiateur a toutefois constaté que le réclamant n'a pas été informé au préalable de l'intention de l'ADEM de prendre une décision en dehors de son initiative et qu'aucun délai pour s'exprimer avant la prise de décision ne lui a été accordé. Le Médiateur constate que l'article L-527-1 du Code du Travail ne semble pas prévoir les garanties équivalentes suivantes :

- le droit de l'administré à une information préalable de l'intention de l'administration de révoquer ou modifier une décision en dehors de son initiative ;
- le droit de l'administré de formuler ses observations en vue d'un examen contradictoire des éléments à sa charge et à sa décharge avant toute prise de décision en dehors de son initiative.

Monsieur le Député Jean-Paul Schaaf, en sa qualité de Rapporteur pour le débat relatif au rapport annuel 2021 du Médiateur demande s'il n'était pas possible de recourir à la procédure administrative non-contentieuse dans ce cas d'espèce.

Madame la Directrice de l'ADEM, Isabelle Schlessler, précise que cela n'était pas possible car une telle procédure intervient en amont, tandis que le cas de figure particulier nécessite une réponse *ex posteriori* qui ne peut être donnée, de fait, que par la commission spéciale de réexamen.

Un deuxième cas d'espèce concerne le retard de paiement d'indemnités de chômage. Il apparaît qu'il s'agissait d'un cas isolé qui fut redressé aussi rapidement que possible.

Un troisième cas d'espèce est relatif au statut d'un doctorant étranger ayant travaillé au Luxembourg. Son statut ayant été redressé, le versement d'indemnités de chômage fut enfin rendu possible.

Un quatrième cas concerne la notion de chômeur involontaire dans le cas d'un litige en matière de reclassement professionnel. L'ADEM refusait de payer au réclamant les indemnités de chômage. Son dossier avait été gardé en suspens, étant donné qu'il était en litige avec la CNS concernant les indemnités pécuniaires de maladie pour les trois derniers mois avant la fin de son contrat de travail. Le réclamant avait été déclaré capable de reprendre le travail par le Contrôle médical de la sécurité sociale. Or, le médecin du travail l'avait déclaré inapte pour son poste de travail et il a saisi la Commission mixte en vue d'un reclassement professionnel externe. Le reclassement professionnel externe a été prononcé, mais les indemnités de chômage lui ont été refusées par l'ADEM au motif qu'il n'était pas certain qu'il était à considérer comme chômeur involontaire. Ce critère ne saurait être vérifié qu'au moment où le litige avec la CNS concernant le paiement des indemnités pécuniaires de maladie était tranché. L'ADEM a maintenu sa position en ce qui concerne le critère du chômeur involontaire, de sorte qu'une solution pour calculer l'indemnité de

chômage était superflue. En effet, pour bénéficier de l'indemnité de chômage, il faut d'abord être chômeur involontaire. Pour le réclamant, aucune solution n'a malheureusement pu être trouvée avant la fin de son litige avec la CNS. Le médiateur salue que l'ADEM a entretemps revu sa position en ce qui concerne le critère du chômeur involontaire dans les cas comme celui du réclamant et accepte de calculer l'indemnité de chômage en prenant en compte les six derniers mois avant la fin du contrat de travail.

Un cinquième cas d'espèce concerne un non-droit au chômage pour cause de revenus accessoires bruts trop élevés. Un réclamant a travaillé comme « assistant manager » auprès d'une société luxembourgeoise jusqu'en avril 2021, jusqu'au moment où la Commission mixte de reclassement a décidé le reclassement professionnel externe du réclamant. Depuis la décision de reclassement, le réclamant était inscrit auprès de l'ADEM, alors qu'il n'avait droit ni à une indemnité professionnelle d'attente, ni à une indemnité de chômage. En effet, en mai l'ADEM lui a adressé une décision pour lui communiquer qu'il avait en principe un droit à une indemnité de chômage mensuelle brute de 2.303,22 EUR, mais qu'il ressortait des éléments du dossier que le montant mensuel brut de ses revenus accessoires s'élevait à 8.300 EUR. Le réclamant éprouvait le fait, qu'il ne recevait aucune indemnité dans le cadre de son reclassement, comme particulièrement injuste, alors même qu'il a toujours travaillé depuis 1993. En l'espèce, le réclamant touchait bien des revenus locatifs à hauteur de 8.300 EUR, mais en réalité ses revenus nets se chiffrent à 1.350 EUR, étant donné qu'il avait contracté des prêts à hauteur de 6.200 EUR. Le réclamant a donc été éligible aux indemnités de chômage complet, mais étant donné qu'il touchait des revenus accessoires, qui ont été déduits de ses indemnités de chômage, celles-ci n'ont pas pu être liquidées, alors que le montant à déduire dépasse celui des prestations auxquelles il aurait pu avoir droit. Il résulte de la prise de position de l'ADEM que le réclamant pourrait le cas échéant avoir droit à l'IPA après la fin théorique du droit aux indemnités de chômage et que les conditions seraient à vérifier à ce moment. Dans ce contexte, une nouvelle décision concernant l'IPA sera attribuée à la fin théorique du droit au chômage, c'est-à-dire en janvier 2023, à moins que le réclamant ne trouve un nouveau travail d'ici là. Le Médiateur a demandé si l'ADEM pourrait envisager une prise en charge des assurances sociales à son égard. Dans ce contexte, l'ADEM renseigne que les cotisations ne peuvent pas être prises en charge étant donné que cela devrait affecter les droits au chômage. Le Médiateur recommande aux administrés de bien évaluer les conséquences qu'un éventuel reclassement externe peut avoir pour leur situation financière. Il faut être bien conscient que dans le cadre de sa procédure auprès de l'ADEM, le demandeur d'emploi est tenu de déclarer tous les revenus quelconques. Dans ce contexte, l'ADEM ne tient compte que des revenus bruts, nonobstant le fait que l'administré a contracté des emprunts. Cette circonstance peut avoir comme conséquence directe que le demandeur d'emploi en reclassement externe est susceptible de ne plus avoir de salaire d'un moment à l'autre, s'il n'arrive pas à postuler à un poste étant en adéquation avec son reclassement.

Monsieur le Député Jean-Paul Schaaf constate à l'égard de ce cas d'espèce qu'il est fort complexe, mais que la situation est claire.

Un sixième cas d'espèce est relatif à l'aménagement de poste d'un salarié bénéficiant du statut de travailleur handicapé. Le Médiateur a été saisi par un réclamant qui a soulevé une question de traitement discriminatoire de son fils salarié handicapé par rapport à un salarié reclassé. Le Médiateur constate qu'en

l'occurrence, l'ADEM a bien réagi en fournissant tous les éléments de réponse aux concernés pour expliquer la situation vécue.

Finalement, le Médiateur peut constater que les délais de notification relatifs à la commission de réexamen sont assez longs. La Directrice de l'ADEM explique à cet égard que l'on a réagi, notamment en embauchant du personnel supplémentaire, en procédant à des simplifications, en augmentant le nombre de réunions et en digitalisant certains travaux. Certes, des retards subsistent, mais ils sont devenus minimes.

Monsieur le Président ainsi que Monsieur le Député Jean-Paul Schaaf constatent que les réponses obtenues à l'égard des différents cas d'espèce cités dans le rapport 2021 du Médiateur sont satisfaisantes.

## **5. Divers**

La prochaine réunion de la commission est prévue pour le 24 novembre 2022.

Luxembourg, le 9 janvier 2023

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**