



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Travail, de l'Emploi et
de l'Économie sociale et solidaire

Réponse du ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire à la question parlementaire n° 8033 de Madame la Députée Myriam Cecchetti

Ad. 1

En ce qui concerne les amendes administratives qui peuvent être infligées par l'ITM en matière de détachement de salariés, l'article L. 143-2, paragraphe 1^{er}, du Code du travail dispose que : « *Les infractions aux dispositions des articles L. 142-2, L. 142-3 et L. 281-1 sont passibles d'une amende administrative entre 1.000 et 5.000 euros par salarié détaché et entre 2.000 et 10.000 euros en cas de récidive dans le délai de deux ans à compter du jour de la notification de la première amende. Le montant total de l'amende ne peut être supérieur à 50.000 euros. [...].* »

Pour les 5 dernières années, les amendes administratives suivantes ont été prononcées et payées en matière de détachement de salariés :

Année	Nombre d'amendes prononcées	Montant des amendes prononcées (1 ^{ères} décisions)	Montant des amendes prononcées (décisions finales après opposition)	Montant des amendes effectivement payées (AED*)
2017	323	1.734.500 €	737.000 €	47.500,00 €
2018	442	1.818.000 €	1.086.500 €	199.500,00 €
2019	980	4.245.000 €	3.083.000 €	281.175,00 €
2020	1.520	6.138.000 €	3.534.500 €	849.180,00 €
2021	1.543	6.627.000 €	4.088.500 €	1.098.395,00 €
2022	1.427	6.400.500 €	3.258.000 €	1.510.950,00 €

(*) Chiffres communiqués de l'AED (Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA)

En ce qui concerne les amendes administratives qui peuvent être infligées en cas de non-respect des injonctions de l'ITM en matière de conditions de travail et de sécurité et santé au travail, l'article L. 614-13, paragraphe 5, du Code du travail dispose que : « *Le montant de l'amende administrative est fixé selon le degré de gravité de l'infraction par le directeur de l'Inspection du travail et des mines à :*

- a) entre 25 euros et 25.000 euros pour les injonctions qui ont été notifiées en application de l'article L. 614-4;
- b) entre 1.000 euros et 25.000 euros pour les infractions qui ont été notifiées en application de l'article L. 614-5;
- c) entre 25 euros et 25.000 euros pour les injonctions qui ont été notifiées en application des articles L. 614-6 et L. 614-8 à L. 614-11.
- d) entre 25 euros et 25.000 euros pour les injonctions qui ont été notifiées en application de l'article L. 246-3, paragraphe 5. [...] »

Pour les 5 dernières années, les amendes administratives suivantes ont été prononcées et payées en cas de non-respect des injonctions de l'ITM en matière de conditions de travail et de sécurité et santé au travail :

Année	Nombre d'amendes prononcées	Montant des amendes prononcées (1 ^{ères} décisions)	Montant des amendes prononcées (décisions finales)	Montant des amendes effectivement payées (AED*)
2017	54	170.500 €	142.500 €	2.000,00 €
2018	158	390.500 €	297.500 €	42.758,40 €
2019	294	1.115.500 €	905.000 €	207.427,43 €
2020	585	2.807.000 €	1.824.000 €	423.262,03 €
2021	772	2.616.000 €	1.912.700 €	834.003,00 €
2022	969	4.026.300 €	3.506.300 €	848.479,14 €

(*) Chiffres communiqués de l'AED (Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA)

L'ensemble des amendes administratives suivantes (total des amendes administratives des deux tableaux précédents) ont été infligées par l'ITM au cours des 5 dernières années :

Année	Nombre total d'amendes prononcées	Montant total des amendes prononcées (1 ^{ères} décisions)	Montant total des amendes prononcées (décisions finales)	Montant total des amendes effectivement payées (AED*)
2017	377	1.905.000 €	879.500 €	49.500,00 €
2018	600	2.208.500 €	1.384.000 €	242.258,40 €
2019	1.274	5.360.500 €	3.988.000 €	488.602,43 €

2020	2.105	8.945.000 €	5.358.500 €	1.272.442,03 €
2021	2.315	9.243.000 €	6.001.200 €	1.932.398,00 €
2022	2.396	10.426.800 €	6.764.300 €	2.359.429,14 €

(*) Chiffres communiqués de l'AED (Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA)

A noter également que le recouvrement des amendes administratives est effectué par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

La différence entre les montants des amendes prononcées et ceux des amendes effectivement payées s'explique par un manque d'effectifs auprès de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA.

A noter également qu'un décalage subsiste entre le moment où l'amende est infligée et celui où celle-ci est recouvrée qui découle du délai de recours de trois mois dont disposent les entreprises concernées pour intenter une action devant les juridictions administratives.

Par ailleurs, en ce qui concerne les entreprises détachantes, le principe de la territorialité ne permettent pas à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA de procéder au recouvrement forcé des amendes sur le territoire des autres Etats membres.

Enfin, la différence entre les montants des amendes prononcées et ceux des amendes effectivement payées résulte également du fait que certaines entreprises ont été déclarées en faillite ou bien ont cessé leurs activités après avoir été sanctionnées.

Ad. 2

Le nombre de fermetures complètes ou partielles suite à des contrôles en matière de sécurité et santé au travail sur des chantiers temporaires ou mobiles a évolué comme suit entre 2019 et 2022 :

	2019	2020	2021	2022
Fermetures complètes ou partielles	251	637	570	484

Néanmoins, le nombre des contrôles qui ont été effectués par l'ITM au cours des 5 dernières années, que ce soit en matière de sécurité et santé au travail sur des chantiers temporaires ou mobiles ou en entreprise ou bien en matière de conditions de travail, ont continuellement augmenté comme le démontrent les chiffres résultant des différents rapports annuels de l'ITM.

Le tableau suivant reprend les chiffres clés relatifs aux effectifs et activités de l'ITM des 5 dernières années:

Chiffres clés de l'ITM des 5 dernières années

	2018	2019	2020	2021	2022
Collaborateurs	148	149	206	213	220
Répartition	Femmes	46%	46%	49%	51%
	Hommes	54%	54%	51%	49%
Nombre salariés	421.800	437.400	445.800	458.000	471.500
Inspecteurs du travail	48	54	86	96	112
Nombre de salariés par Inspecteur du travail	8.788	8.100	5.184	4.771	4.210
Dont Inspecteur sur le terrain	22	29	61	69	86
Nombre de salariés par Inspecteur du travail sur le terrain	19.173	15.083	7.308	6.638	5.483
Demandes d'autorisation d'exploitation	4.488	5.945	5.529	7.487	7.276
Demandes enregistrées	140.018	260.580	276.988	326.877	325.806
Contrôles	3.667	5.682	7.419	8.511	10.074
Contrôles Covid	-	-	2.102	2.874	99
Amendes administratives	600	1.274	2.105	2.315	2.396
Montant des amendes	2.208.500 €	5.360.500 €	8.945.000 €	9.243.000 €	10.426.800 €
Salariés détachés	114.188	140.561	139.528	162.734	153.390
Entreprises détachantes au Luxembourg	3.884	4.497	4.288	4.455	4.191
Déclaration de détachement	47.167	52.840	54.321	65.161	66.588
Appels entrant	43.645	57.379	49.615	46.066	43.381
Visites guichets	3.703	4.754	1.948	1.264	2.401
E-mails	13.003	24.314	24.501	27.955	28.381
Courriers	11.458	18.390	16.783	6.187	6.736
Contrats d'étudiants	25.990	25.977	17.540	20.743	16.300
Documents (*)	42.219	67.994	104.467	149.851	157.220
Dossiers élections sociales (**)	-	2.987	1.257	2.163	1.476

(*) Autorisations d'établissement, certificats de déclaration préalable, formulaires A1, certificats de TVA, titres de séjours, certificats médicaux d'embauche, fiches de salaires, etc.

(**) en 2019 ont eu lieu les élections sociales au Luxembourg

Les tableaux suivants reprennent le détail des contrôles de l'ITM ainsi que leurs suites (régularisations ou amendes) sur les 5 dernières années :

Résumés des contrôles de l'ITM et leurs suites par matière sur les 5 dernières années

2022	Contrôles	Contrôles COVID	Mesures prononcées (*)	Régularisations	Amendes	Montant amendes
Détachement	6.711	-	3.198	1.876	1.427	6.400.500 €
Travail illégal	56	-	50	-	105	400.000 €
Travail clandestin	113	-	189	-	4	14.000 €
Traite des êtres humains	8	-	8	(**)	(**)	(**)
Plaintes et contrôles en droit du travail	971	-	3.421	2.430	798	3.401.800 €
Accidents, incidents et dangers imminents	194	-	708	597	57	196.000 €
SST et Commodo pour établissements	461	-	589	262	-	0 €
SST pour chantiers	1.558	-	1.259	1.051	5	14.500 €
Réglementation COVID	-	99	0	-	-	(***)
TOTAL	10.072	99	9.422	6.216	2.396	10.426.800 €

(*) Injonctions / procès-verbaux / mises en demeure / cessations de travail / fermetures / etc. selon matière

(**) Les procès-verbaux sont ensuite transmis au parquet

(***) Amendes regroupées avec les autres matières

2021	Contrôles	Contrôles COVID	Mesures prononcées (*)	Régularisations	Amendes	Montant amendes
Détachement	5.509	-	3.980	2.034	1.543	6.627.000 €
Travail illégal	70	-	58	-	52	162.500 €
Travail clandestin	75	-	135	-	3	10.000 €
Traite des êtres humains	6	-	6	(**)	(**)	(**)
Plaintes et contrôles en droit du travail	1.006	-	3.531	2.498	698	2.344.000 €
Accidents, incidents et dangers imminents	143	-	740	676	12	40.000 €
SST et Commodo pour établissements	421	-	458	238	-	0 €
SST pour chantiers	1.281	-	1.509	1.356	7	59.500 €
Réglementation COVID	-	2.874	91	-	-	(***)
TOTAL	8.511	2.874	10.508	6.802	2.315	9.243.000 €

(*) Injonctions / procès-verbaux / mises en demeure / cessations de travail / fermetures / etc. selon matière

(**) Les procès-verbaux sont ensuite transmis au parquet

(***) Amendes regroupées avec les autres matières

2020	Contrôles	Contrôles COVID	Contrôles fermeture des chantiers (*)	Mesures prononcées (**)	Régularisations	Amendes	Montant amendes
Détachement	4.333	-	-	3.398	1.861	1.520 €	6.138.000 €
Travail illégal	54	-	-	39	-	45 €	175.000 €
Travail clandestin	84	-	-	80	-	9 €	23.500 €
Traite des êtres humains	4	-	-	4	(***)	(***)	-
Plaintes et contrôles en droit du travail	1.060	-	-	1.977	1199	517 €	2.583.500 €
Accidents, incidents et dangers imminents	75	-	-	58	11	-	0 €
SST et Commodo pour établissements	318	-	-	308	30	1 €	25.000 €
SST pour chantiers	1.491	-	-	1.267	872	-	0 €
Réglementation COVID	-	2.102	3207	152	-	13	(****)
TOTAL	7.419	2.102	3.207	7.283	3.973	2.105 €	8.945.000 €

(*) Contrôles effectués pendant la fermeture des chantiers du 20/03 au 19/04/2000

(**) Injonctions / procès-verbaux / mises en demeure / cessations de travail / fermetures / etc. selon matière

(***) Les procès-verbaux sont ensuite transmis au parquet

(****) Amendes regroupées avec les autres matières

2019	Contrôles	Injonctions / PV /(**)	Régularisations	Amendes	Montant amendes
Détachement	3.637	2555	1.036	980	4.245.000 €
Travail illégal	130	86	-	68	222.500 €
Travail clandestin	39	25	-	4	8.000 €
Traite des êtres humains (*)	2	2	-	-	-
Plaintes et contrôles en Droit du Travail	544	1050	563	218	785.000 €
Accidents, incidents et dangers imminents	101	92	26	0	0 €
Sécurité et Santé au Travail et Commodo pour établissements	238	225	-	0	0 €
Sécurité et Santé au Travail pour chantiers	991	516	211	4	100.000 €
TOTAL	5682	4.551	1836	1274	5.360.500 €

(*) Comptabilisé depuis novembre 2019 / les PV sont ensuite transmis au Parquet

(**) Mises en demeure / cessations de travail / fermetures / etc. selon matière

2018	Contrôles	Injonctions / PV (1) / Mise en demeure (2)	Régularisation	Amendes	Montant amendes
Travail clandestin	51	41	11	30	88.500 €
Travail illégal	42	33	-	12	32.500 €
Détachement	2274	1608	632	442	1.818.000 €
Plaintes et contrôles en Droit du Travail	499	438	286	114	219.500 €
Accidents, incidents et dangers imminents	98	85 (1)	-	0	0 €
Sécurité et Santé au Travail et Commodo pour établissements	135	15 (2)	0	0	0 €
Sécurité et Santé au Travail pour chantiers	568	204	202	2	50.000 €
TOTAL	3.667	2424	1.131	600	2.208.500 €

Il s'avère que l'augmentation des contrôles a pour corollaire une augmentation du nombre des amendes administratives.

A noter toutefois que le nombre des amendes qui ont été infligées suite à un contrôle en matière de sécurité et santé au travail n'est pas aussi élevé qu'en matière de détachement de salariés ou de conditions de travail.

Ceci s'explique par le fait que les mesures les plus efficaces en matière de sécurité et de santé au travail sont celles ordonnant l'évacuation des lieux de travail menacés, la fermeture complète ou partielle de ces lieux, l'interdiction d'utilisation des machines, des appareils, des outils, des installations, ou de tout autre équipement utilisé au travail, l'arrêt du travail du salarié ou bien les mesures d'urgence, à des fins de remise en état et de cessation de violations des lois en relation avec la sécurité et la santé des salariés sur le lieu de travail.

A noter également que le nombre des mesures prononcées en matière de sécurité et santé au travail a continuellement augmenté au cours de 5 dernières années.

Ainsi, malgré la baisse de fermetures de chantiers en 2022, l'ITM a tout de même contribué à réduire les risques de sécurité et de santé au travail des salariés par l'augmentation des contrôles et des mesures qui ont été prononcées en matière de sécurité et santé au travail.

Ad. 3

L'ITM a notamment comme mission de contribuer au développement d'une culture de prévention et de coopération en matière de conditions de travail englobant la sécurité et la santé du salarié, ceci dans le cadre du droit du travail dans toutes ses dimensions.

Dans le cadre de ses missions, l'ITM a comme première compétence de conseiller et d'assister les salariés et les employeurs, de fournir des informations juridiques et techniques pratiques dans la mise en œuvre des dispositions légales, réglementaires, administratives et conventionnelles en matière de droit du travail et de la sécurité et santé au travail.

Son rôle consiste ensuite également de veiller et de faire veiller à l'application de la législation notamment aux conditions de travail et à la protection des salariés et de mettre fin aux situations en contradiction avec les dispositions légales, réglementaires, administratives et conventionnelles en matière de droit du travail et de sécurité et santé au travail.

Ce n'est que lorsque les employeurs ou les salariés ne se conforment pas aux dispositions précitées, que l'ITM peut leur infliger des amendes administratives ou bien aviser le Procureur d'État sur les infractions constatées.

En ce qui concerne la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, l'ITM a continué à développer la formation des inspecteurs du travail en vue d'améliorer la qualité des échanges et des collaborations entre ces derniers et les employeurs ainsi que les salariés permettant ainsi une meilleure prévention des risques dans tous les secteurs économiques confondus, de continuer à recruter de nouveaux inspecteurs du travail et de continuer à augmenter le nombre de contrôles en vue de veiller et faire veiller à ce que les dispositions légales en matière de conditions de travail et de sécurité et santé au travail soient respectées par tous les acteurs concernés aux fins de réduire les accidents de travail et les maladies professionnelles.

Par ailleurs, l'ITM a continué à développer les formations externes, ensemble avec des organismes de formation, en faveur notamment des travailleurs désignés et des coordonnateurs de sécurité et santé au travail aux fins de contribuer au développement d'une culture de prévention en matière de sécurité et santé au travail et de coopération entre les différents acteurs du monde du travail.

Aussi, l'ITM a effectué en 2022 plusieurs campagnes de prévention concernant, par exemple, le travail en hauteur ou le fait de se protéger sur son lieu de travail (campagne super-héros). L'ITM a également organisé et participé à des conférences, comme par exemple, celle sur les troubles musculo-squelettiques (campagne « Lieux de travail sains » 2020-2022), celle en partenariat avec l'Institut de Formation Sectoriel du Bâtiment (IFSB) « Sécurisons nos travaux en hauteur ! » ou celle de la journée mondiale de la sécurité et santé au travail 2022, afin de sensibiliser tous les acteurs à cette problématique.

Ad. 4

Actuellement, le MTEESS, en collaboration avec l'ITM et les acteurs concernés, sont en train de mettre en place une stratégie nationale en matière de sécurité et santé au travail, dont le but est de réduire sensiblement les accidents de travail et les maladies professionnelles dans tous les secteurs économiques confondus et non seulement pour ceux du bâtiment, l'industrie, l'intérimaire ou encore la santé et l'action sociale.

A noter également que la prévention ne constitue qu'un seul élément de cette stratégie.

Un autre élément de cette stratégie constitue le débat sur la mise en place d'un système d'inspection unique et le regroupement des compétences de prévention en matière de sécurité et santé au travail sous l'égide de l'ITM, ce qui permettrait également de contribuer à accroître le développement d'une culture de prévention en matière de sécurité et santé au travail et de réduire davantage le nombre et la gravité des accidents du travail et des maladies professionnelles.

A noter que cette approche a été corroborée par le Conseil d'Etat dans son avis du 14 juillet 2009 dans le cadre de la réforme de l'Association d'assurance accident (projet de loi n°5899-6, page 18) qui a précisé qu'« à moyen terme, le législateur serait bien inspiré de regrouper les compétences en matière de sécurité et de santé au travail dans une structure unique ».

Ad. 5

En ce qui concerne l'image de l'ITM, il est indéniable que cette dernière a très sensiblement été améliorée au cours des dernières années, mais l'ITM est très souvent encore perçue comme étant uniquement une autorité de contrôle ou une instance sanctionnatrice alors que l'ITM est avant tout un partenaire des entreprises et des salariés dans la lutte contre les accidents et maladies du travail et pour la protection de la santé et sécurité au travail.

Or, comme l'a affirmé son directeur, la volonté subsiste de mettre plus en avant le conseil et assistance, qui est la mission principale de l'ITM depuis l'entrée en vigueur de la loi modifiée du 21 décembre 2007 portant réforme de l'Inspection du travail et des mines.

L'ITM devrait avant tout être perçue comme une instance d'assistance, dont le rôle serait nettement plus accentué en matière préventive.

En effet, nous considérons 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.

Dans le cadre de cette mission de conseil et d'assistance, il s'agit avant tout de convaincre les entreprises de mettre elles-mêmes en œuvre des systèmes de management et gestion de la sécurité et de la santé au travail qui seraient bénéfiques non seulement pour le bien-être des salariés, mais également pour la compétitivité et l'attractivité des entreprises.

Ce n'est que si le système mis en place par l'entreprise ne produirait pas les résultats escomptés que l'ITM interviendrait coercitivement.

Luxembourg, le 27 juin 2023

(s.) Georges ENGEL
Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie
sociale et solidaire

