

N° 8235

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2022-2023

R A P P O R T

**de la Sous-Commission « Télétravail » de la Commission
du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale**

* * *

**RAPPORT DE LA SOUS-COMMISSION
« TELETRAVAIL » DE LA COMMISSION DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI ET DE LA SECURITE SOCIALE**

(8.6.2023)

SOMMAIRE

Remarque préliminaire	2
1 La sous-commission « télétravail » – composition et travaux	2
2 Bref aperçu des bases conventionnelles et légales relatives au télétravail	3
3 Accord des partenaires sociaux du secteur privé relatif au télétravail	3
4 Loi du 1 ^{er} avril 2022 portant modification des articles L. 414-3 et L. 414-9 du Code du travail (loi relative au rôle des délégations du personnel en matière de télétravail)	5
5 Le droit à la déconnexion	5
6 La question des seuils de tolérance et d'exemption fiscale des frontaliers ressortissants des trois pays voisins du Luxembourg	6
7 Echange de vues avec la Ministre des Finances et le Ministre de la Sécurité sociale	7
8 Echange de vues avec les représentants du Conseil Economique et Social (CES)	8
9 Echange de vues avec l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL)	11
10 Echange de vues avec le syndicat OGBL	13
11 Echange de vues avec le syndicat LCGB	14
12 Echange de vues avec le syndicat CGFP (Projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail des fonctionnaires et employés de l'Etat)	15
13 Echange de vues avec les ministres germanophones de la sécurité sociale	17
14 Aspects particuliers ayant émergé au fil des discussions	18
<i>L'attractivité du Grand-Duché du Luxembourg comme lieu de travail</i>	18
<i>Renaissance de distinctions entre travailleurs</i>	18

<i>Soutien étatique ou au niveau des entreprises</i>	18
<i>Etablissement stable – privé et public</i>	19
<i>La situation particulière des frontaliers allemands employés, dans un sens large, dans la fonction publique luxembourgeoise</i>	19
<i>Eviter le dumping social</i>	19
15 Conclusions	19

Remarque préliminaire

Le présent rapport est fondé sur une série d'entrevues de la sous-commission « télétravail » avec les partenaires sociaux et les ministres directement concernés par la thématique du télétravail. Il s'ensuit que différents sujets ont été évoqués par plusieurs, voire par chacun des interlocuteurs, ce qui résulte en un certain nombre de redites qui apparaissent au fil des chapitres du rapport.

1 La sous-commission « télétravail » – composition et travaux

La Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a constitué lors de sa réunion du 6 mai 2021 une sous-commission « télétravail » dont la mission est d'analyser les différentes facettes liées au télétravail. Les travaux de la sous-commission ont abouti à la rédaction du présent rapport. Les membres de la sous-commission ont souhaité que le rapport fasse l'objet d'une présentation et d'un bref débat en séance plénière de la Chambre des Députés.

La sous-commission a été présidée dans un premier temps par Monsieur Claude Haagen (de mai 2021 à janvier 2022) et ensuite par Monsieur Dan Kersch (depuis janvier 2022).

La sous-commission « télétravail » comprend tous les groupes et toutes les sensibilités politiques représentés à la Chambre des Députés.

Sont membres de la sous-commission « télétravail » : Mme Myriam Cecchetti, M. Jeff Engelen, Mme Carole Hartmann, M. Dan Kersch (Président), M. Charles Margue et M. Marc Spautz. M. Gusty Graas et M. Aly Kaes sont membres suppléants. M. Sven Clement est observateur délégué.

La sous-commission « télétravail » de la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale a eu des échanges de vues avec différentes organisations et ministères concernés par la question du télétravail,¹ ceci en vue d'appréhender les avantages et les inconvénients de cette forme de travail et de déterminer s'il y a lieu de légiférer au-delà des accords existants, notamment de l'accord inter-professionnel signée le 20 octobre 2020 entre partenaires sociaux et déclaré d'obligation générale pour le secteur privé par règlement grand-ducal, le 22 janvier 2021.

Les travaux de la sous-commission ont démarré le 24 novembre 2021 avec un échange de vues entre les membres de la sous-commission et les ministres germanophones de la sécurité sociale. Cette entrevue rassemblait les responsables politiques en la matière de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Suisse, du Liechtenstein et du Grand-Duché de Luxembourg.

Venaient ensuite les réunions suivantes :

le 27 octobre 2022 : entrevue avec le Conseil Economique et Social (CES) ;

le 2 février 2023 : entrevue avec les représentants de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) ;

le 9 février 2023 : entrevue avec les représentants des syndicats OGBL et LCGB ;

le 16 mars 2023 : entrevue avec les représentants du syndicat CGFP ;

le 30 mars 2023 : entrevue avec Madame la Ministre des Finances et Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale.

¹ En outre, deux débats publics relatifs au télétravail ont déjà eu lieu à la Chambre des Députés. Le plus récent, un débat qui a eu lieu le 25 janvier 2023, portait sur la revendication d'effectuer deux jours par semaine en mode de télétravail et visait plus particulièrement la situation des travailleurs frontaliers. La pétition avait récolté presque 14.000 signatures en un temps record. Un autre débat public, qui a eu lieu le 19 octobre 2020, visait l'introduction d'un véritable droit au télétravail pour les salariés.

2 Bref aperçu des bases conventionnelles et légales relatives au télétravail

Une convention-cadre relative au régime de télétravail, signée le 21 février 2006 entre l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) et les syndicats OGBL et LCGB sur le télétravail, fut reconduite en 2011 et en 2015 et déclarée d'obligation générale le 15 mars 2016 par voie de règlement grand-ducal. Cette convention-cadre fut vite dépassée, notamment face aux exigences imposées par la lutte contre la pandémie de Covid 19.

L'accord de coalition 2018-2023 prévoyait une évaluation du cadre juridique encadrant le télétravail.

Un important avis du Conseil Economique et Social (CES) du 11 septembre 2020 comprend une proposition pour une nouvelle convention, qui fut effectivement signée le 20 octobre 2020 et déclarée d'obligation générale par règlement grand-ducal, le 22 janvier 2021. Elle règle le télétravail pour le secteur privé. L'accord se distingue par son caractère volontaire : il n'existe pas un droit au télétravail, ni pour les employeurs ni pour les salariés. Ceci nécessite d'en arrêter les modalités par écrit. On distingue télétravail occasionnel et télétravail régulier. La convention interprofessionnelle règle de nombreux aspects pratiques, notamment la fourniture du matériel, les responsabilités en cas d'accident, les dispositions de santé et de sécurité, etc.

Par une loi du 1^{er} avril 2022, les compétences des délégations du personnel en matière de télétravail, déjà largement décrites par la convention interprofessionnelle, ont été précisées en droit².

La convention interprofessionnelle ne règle pas le droit à la déconnexion. Un projet de loi y relatif est en cours d'instruction et, au moment de la rédaction du présent rapport, il est sur le point d'être soumis au vote à la Chambre des Députés (pour plus de détails voir la partie 5 – Le droit à la déconnexion)³.

Dans l'attente de la mise en vigueur d'un nouveau règlement grand-ducal déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail des fonctionnaires et employés de l'État, au sujet duquel le gouvernement et la CGFP ont trouvé un accord en date du 13 octobre 2022, le recours au télétravail dans la fonction publique est réglé par l'article 19*bis* de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État, stipulant que le fonctionnaire peut recevoir de son chef d'administration l'autorisation pour travailler à domicile, les modalités étant fixées par le chef d'administration (pour plus de détails, notamment sur le projet de règlement grand-ducal et la position de la CGFP, voir la partie 12 – Échange de vues avec le syndicat CGFP).

3 Accord des partenaires sociaux du secteur privé relatif au télétravail

La convention relative au régime juridique du télétravail, signée le 20 octobre 2020 entre l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL), d'une part, et les syndicats LCGB et OGBL, d'autre part, a été déclarée d'obligation générale par le règlement grand-ducal du 22 janvier 2021. Elle est entrée en vigueur le 2 février 2021 et a été contractée pour une durée de 3 ans à compter de son entrée en vigueur. La convention peut être reconduite à titre de convention à durée indéterminée si elle n'est pas dénoncée dans les formes et délais prévus.

La convention du 20 octobre 2020 relative au régime juridique du télétravail fournit une définition du télétravail et du télétravailleur : « (...) le télétravail est une forme d'organisation ou de réalisation du travail, utilisant généralement les technologies de l'information et de la communication, de sorte que le travail, qui aurait normalement été réalisé dans les locaux de l'employeur, est effectué hors de ces locaux.

Est à considérer comme télétravailleur au sens de la présente convention, la personne qui effectue du télétravail conformément à la définition ci-dessus. »

2 Loi du 1^{er} avril 2022 portant modification des articles L. 414-3 et L. 414-9 du Code du travail (doc. parlem. 7862)

3 7890 – Projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif au droit à la déconnexion

La convention distingue ensuite entre télétravail occasionnel (pour faire face à des événements imprévus ou lorsque le télétravail représente moins de dix pour cent en moyenne du temps de travail normal annuel du télétravailleur), et télétravail régulier (dans les autres cas).⁴

En ce qui concerne le champ d'application de la convention, il s'agit de « tous les salariés visés par le Code du travail à l'exclusion de ceux qui ont un statut de droit public ou assimilé ».

A noter : la convention définit certaines exclusions du champ d'application, à savoir :

« le détachement à l'étranger ; le secteur du transport au sens large (hors administration) ; les représentants de commerce ; les *co-working spaces*, dans le sens où le travail est presté dans un bureau satellite de l'entreprise ; le *smart-working*, dans le sens d'interventions ponctuelles par smartphone ou ordinateur portable hors du lieu de travail ou lieu de télétravail usuel ; toutes les prestations fournies à l'extérieur de l'entreprise à la clientèle. »

Un aspect particulièrement important, confirmé par tous les interlocuteurs entendus dans les échanges de vues avec la sous-commission « télétravail » est celui du caractère volontaire du télétravail. La convention dispose à cet égard que « le salarié et l'employeur choisissent librement la formule du télétravail, en tenant compte le cas échéant, des dispositions en vigueur au niveau du secteur ou de l'entreprise concerné, dès l'entrée en fonction du salarié ou ultérieurement. ».

Il découle du caractère volontaire du télétravail qu'il ne peut y avoir ni un droit au télétravail, ni une obligation à effectuer du télétravail. Partant, une législation visant à introduire un tel droit et une telle obligation n'est ni souhaitée par les partenaires sociaux, ni envisagée par les membres de la sous-commission « télétravail ».

A noter que l'accord entre le salarié et l'employeur sur le télétravail nécessite une confirmation écrite ou un accord écrit, entre autres en raison des exigences pour d'éventuelles indemnisations dans le cadre de l'assurance-accident.

La convention des partenaires sociaux, déclarée d'obligation générale, prévoit encore des dispositions relatives à l'égalité de traitement, à la protection des données, aux équipements de travail, à la santé et sécurité, à l'organisation du travail et au rôle de la délégation du personnel et le régime spécifique facultatif de télétravail.

Quant à ce dernier aspect, celui lié au rôle des délégations du personnel, la convention prévoit « d'informer régulièrement [la délégation du personnel] sur le nombre de télétravailleurs et son évolution au sein de l'entreprise. (...) Un régime spécifique de télétravail, adapté à la situation particulière de l'entreprise ou du secteur peut être défini au niveau de l'entreprise ou du secteur en question concernant par exemple les catégories de salariés exclus du télétravail, les lieux ou types de lieux autorisés, les règles en matière de sécurité et santé au travail, les règles en matière de protection des données à caractère personnel et les personnes de contact dans le cadre du télétravail.

Le régime spécifique peut notamment être défini par voie de convention collective de travail ou d'accord subordonné. (...) Le régime spécifique de télétravail peut également être défini au niveau de l'entreprise, dans le respect des compétences de la délégation du personnel s'il en existe.

Lorsqu'il existe une délégation du personnel, l'introduction et la modification du régime spécifique de télétravail se font après information et consultation de la délégation du personnel au sens de l'article L. 141-1 du Code du travail ou d'un commun accord entre l'employeur et la délégation du personnel dans les entreprises occupant au moins 150 salariés au sens de l'article L. 414-9 du Code du travail. »

Les dispositions relatives aux régimes spécifiques facultatifs de télétravail dans les entreprises et, le cas échéant, suivant secteurs d'activité, déterminent une multitude de situations spécifiques et différentes de télétravail dans lesquelles peuvent se retrouver les télétravailleurs. Cet aspect a été évoqué et discuté lors des échanges de vues de la sous-commission « télétravail » avec les différents partenaires sociaux. Il apparaît que les représentants des employeurs tout comme ceux des salariés saluent la flexibilité offerte par l'approche ainsi retenue.

⁴ Selon les définitions retenues dans l'accord interprofessionnel, le télétravail occasionnel est celui effectué à raison de moins de 10 % du temps total de travail, afin, par exemple, de pourvoir à des imprévus. Il peut s'organiser de manière peu formaliste et un régime spécifique à l'entreprise devrait en prévoir les modalités.

Le télétravail régulier est celui effectué pendant plus de 10% du temps de travail total. Il nécessite un accord écrit (collectif ou individuel). A noter que les avenants aux contrats de travail, tels que demandés jusqu'à présent en matière de télétravail, ne sont plus obligatoires.

4 Loi du 1^{er} avril 2022 portant modification des articles L. 414-3 et L. 414-9 du Code du travail

(loi relative au rôle des délégations du personnel en matière de télétravail)⁵

La loi du 1^{er} avril 2022 accompagne l'accord des partenaires sociaux sur la « Convention relative au régime juridique du télétravail » du 20 octobre 2020 par des modifications législatives ponctuelles destinées à en assurer une meilleure application par le biais de l'implication des délégations.

La loi prévoit en particulier que le chef d'entreprise est obligé d'informer et de consulter la délégation du personnel sur l'introduction ou la modification d'un régime spécifique de télétravail au niveau de l'entreprise. Cette obligation s'applique aux entreprises de moins de 150 salariés. Pour les entreprises de 150 salariés et plus, l'introduction ou la modification d'une telle réglementation doit faire l'objet d'un commun accord entre l'employeur et la délégation du personnel.

5 Le droit à la déconnexion

Les partenaires sociaux n'ont pas inclus l'aspect du droit à la déconnexion, ni dans leur avis élaboré au CES, ni dans la convention interprofessionnelle du 20 octobre 2020, déclarée d'obligation générale. Les partenaires sociaux ont considéré que cette question concerne tous les salariés, donc au-delà du champ d'application du dispositif réglementant les relations des seuls télétravailleurs. Par ailleurs, concernant le droit à la déconnexion, les parties présentes au CES ont émis un avis y afférent en date du 3 mai 2021.

Le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Économie sociale et solidaire a déposé en date du 28 septembre 2021 le projet de loi 7890, portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif au droit à la déconnexion. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, il est signalé ce qui suit :

« Face au développement de la digitalisation et la généralisation des outils informatiques au cours des dernières années, le Gouvernement en place a retenu, dans le programme de coalition pour la période de 2018 à 2023, qu'en matière de télétravail, l'accord interprofessionnel de 2003 devra être réévalué et le droit à la déconnexion sera établi.

En septembre 2020, le Conseil Economique et Social (« CES ») a adopté son avis relatif au télétravail qui a permis aux partenaires sociaux de signer un nouvel accord interprofessionnel en date du 20 octobre 2020, qui fût déclaré d'obligation générale par règlement grand-ducal du 22 janvier 2021.

Le droit à la déconnexion ayant été volontairement laissé de côté dans ce premier avis, puisqu'il dépasse le cadre du seul télétravail, les partenaires sociaux, réunis avec les représentants du Gouvernement dans le cadre du Comité permanent du travail et de l'emploi (CPTE), ont retenu que le sujet de la déconnexion pourrait être traité par le CES par le biais d'un deuxième avis.

Dès le début des discussions, l'objet de cet avis a été d'essayer de faire une proposition de texte susceptible d'inscrire expressément le droit à la déconnexion dans le droit du travail luxembourgeois.

En effet, jusqu'à présent, le droit luxembourgeois ne règle ce droit que de manière indirecte en imposant notamment le respect des règles protectrices du salarié en matière de durée du travail et d'une obligation générale d'assurer la sécurité et la santé de l'ensemble des salariés.

Afin de remédier à la situation actuelle, le présent projet, qui se base dès lors largement sur l'avis tripartite susmentionné, propose de compléter la liste des sujets sur lesquels les négociations collectives doivent obligatoirement porter, d'introduire une nouvelle section 8 au Chapitre II, du Titre premier, du Livre III du Code du travail intitulée « Le respect du droit à la déconnexion » incluant des sanctions administratives pouvant être prononcées par le Directeur de l'Inspection du travail et des mines.

De même, il contient des modifications législatives très ponctuelles, qui sont destinées à assurer une meilleure application du nouveau dispositif par l'implication des partenaires sociaux. »

⁵ Doc parlem. 7862

Au moment de la rédaction du présent rapport, ledit projet de loi 7890 est entré dans la phase finale de l'instruction parlementaire. Le projet de loi est sur le point d'être soumis au vote de la Chambre des Députés.

6 La question des seuils de tolérance et d'exemption fiscale des frontaliers résidents des trois pays voisins du Luxembourg

Descriptif de la problématique

En principe, il n'y a pas de limite en ce qui concerne le recours au télétravail. Un salarié peut travailler en mode de télétravail pendant quelques heures ou quelques jours de la semaine, voire passer l'entièreté de son temps de travail en mode de télétravail. Les seules limitations sont celles du droit commun en matière de temps de travail.

En pratique toutefois, des limites surgissent dans le chef des travailleurs frontaliers qui sont soumis à l'imposition de leurs pays de résidence s'ils prestent un certain nombre de jours ou une certaine part de leur temps de travail totale dans leurs pays de résidence respectifs.⁶

Il s'agit des seuils appliqués par la France, la Belgique et l'Allemagne en matière fiscale ainsi que du seuil défini au niveau européen en matière de sécurité sociale.

Une fois ces seuils dépassés, les travailleurs transfrontaliers retombent sous la législation fiscale de leurs pays de résidence, au risque d'être imposés de manière moins favorable que ce ne serait le cas s'ils avaient continué à être imposés au Grand-Duché de Luxembourg. En matière de sécurité sociale, ils tombent sous la législation de leurs pays respectifs de résidence s'ils dépassent le seuil fixé au niveau européen.

En matière de sécurité sociale, le seuil prescrit par le règlement européen 883/2004 concernant la coordination des régimes de sécurité sociale est de 25% du temps de travail total d'un travailleur concerné. Un accord-cadre européen, récemment négocié, dont la mise en vigueur est prévue pour le 1^{er} juillet 2023, prévoit d'élever ce seuil à 49% pour les télétravailleurs. Il faut bien souligner que les seuls télétravailleurs sont ainsi visés. Pour les autres activités transnationales, le seuil de 25% est maintenu.

⁶ L'avis du CES du 11 septembre 2020 précise à cet égard : « Les conventions fiscales ont pour objectif d'éliminer les doubles impositions. Selon ces conventions fiscales basées sur la convention modèle OCDE, les salariés sont en principe imposés dans l'État de résidence sauf si l'emploi est exercé dans l'autre État. De plus, en règle générale et sous réserve des dispositions spécifiques des autres conventions fiscales, le salaire d'un résident frontalier pour des jours de travail prestés hors du Luxembourg est imposable dans son État de résidence. Ainsi, si le salarié exerce physiquement son emploi hors du Luxembourg et également au Luxembourg, il devrait en principe être imposé dans les deux États (i.e. Luxembourg et le pays de résidence frontalier), en fonction de la rémunération perçue et relative aux jours de travail effectués au Luxembourg et en dehors.

Dès lors, des aménagements relatifs au traitement fiscal des salariés résidant en Allemagne, en Belgique ou en France et travaillant (en tout ou en partie) au Luxembourg ont été prévus dans des accords fiscaux. Ainsi, par le biais de ces accords, l'imposition de la rémunération du salarié frontalier est maintenue à 100% au Luxembourg si les seuils [seuils maximum de jours de travail par an hors du Luxembourg] ne sont pas dépassés. (...)

En cas de dépassement de ces seuils (...) le salaire en relation avec l'intégralité des jours travaillés en dehors du Luxembourg est en général imposable dans le pays de résidence du salarié. (...)

Les salariés qui résident en dehors du Grand-Duché de Luxembourg restent en général affiliés au régime luxembourgeois de sécurité sociale lorsqu'ils ont un seul employeur et s'ils n'effectuent pas au moins 25% de leur temps de travail dans leur pays de résidence (environ moins de 1,25 jour par semaine, calculé sur 12 mois). Par conséquent, dès lors qu'un salarié travaillant au Luxembourg et résident dans un pays frontalier preste (...) au moins 25% de son temps de travail dans son pays de résidence, il devrait se voir affilié à la sécurité sociale de son pays de résidence. (...)

Même si le seuil des 25% applicable en matière de sécurité sociale est supérieur aux trois seuils fiscaux retenus avec nos voisins, les frontaliers qui travaillent au Luxembourg doivent se limiter à un équivalent de jours qui pourrait être évalué approximativement à moins de 56 jours par an pour éviter un changement d'affiliation vers leur pays de résidence. L'article 16 du règlement 883/2004 autorise des dérogations entre deux ou plusieurs États membres d'un commun accord aux dispositions sur la détermination de la loi applicable dans l'intérêt de certaines personnes ou catégories de personnes. (...)

(Source : « *Le télétravail au Luxembourg* », avis du CES, du 11 septembre 2020, pp. 35 et 36)

En matière fiscale, les seuils d'exemption sont respectivement de 34 jours par année pour la France et la Belgique et de 19 jours par an pour l'Allemagne.⁷

Conventions fiscales de non double imposition

Si les conventions fiscales de non double imposition existent, il convient de constater qu'elles ne sont pas à jour et surtout : elles sont difficiles d'application. Tant les entreprises que les salariés concernés manquent de l'expérience nécessaire pour se remettre à ces conventions. Actuellement, il faut constater que les modalités retenues par les pays voisins pour constater et computer les heures et jours de télétravail prestés divergent et sont compliqués en leur application.

Etat des lieux de la question, au moment de la rédaction du présent rapport

En matière de sécurité sociale, un accord-cadre européen, dont la mise en vigueur est prévue pour le 1^{er} juillet 2023, vise à élever le seuil de tolérance de 25% à 49% pour les télétravailleurs. Il faut bien souligner que les seuls télétravailleurs sont ainsi visés. Pour les autres activités transnationales, le seuil de 25% est maintenu. Le Luxembourg, la Belgique et l'Allemagne ont déjà manifesté leur intention de signer ledit accord.

Un accord avec la Belgique fixe le seuil en matière fiscale à 34 jours par an. L'accord équivalent avec la France a été ratifié par le Luxembourg en date du 3 mai 2023 et prescrit un seuil de 34 jours. Le Gouvernement luxembourgeois et les partis politiques à la Chambre des Députés souhaitent continuer à augmenter le niveau de ces seuils pour arriver à un seuil équivalant à deux jours de télétravail par semaine, ce qui représente pour le moins environ 90 jours d'exemption par an.

L'accord avec l'Allemagne, qui prévoit un seuil de 19 jours, est en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport. Des pourparlers entre les ministres des Finances luxembourgeois et allemands tentent d'élever ce seuil. Le Gouvernement, tant que les partis politiques et les partenaires sociaux souhaitent qu'il puisse avoir un seuil unique applicable pour les trois pays voisins. L'objectif visé reste celui de deux jours de télétravail qui puissent être pris sans se heurter à ces obstacles fiscaux ou de sécurité sociale.

7 Echange de vues avec la Ministre des Finances et le Ministre de la Sécurité sociale

La sous-commission « télétravail » a eu un échange de vues avec la Ministre des Finances, Yuriko Backes, et le Ministre de la Sécurité sociale, Claude Haagen, en date du 30 mars 2023.

Si, au cours des réunions avec les partenaires sociaux, un consensus s'est manifesté parmi tous les acteurs, y compris les partis politiques, qui vise à rendre possible un recours au télétravail de l'ordre de deux jours par semaine, force est de constater qu'en ce qui concerne l'application d'une telle possibilité aux travailleurs frontaliers, il subsiste des limites qui se posent dans leur chef. Une modification des seuils d'exemption fiscale en question ne dépend pas du seul Grand-Duché, mais de décisions que doivent prendre les gouvernements des trois pays voisins du Luxembourg.

Les deux ministres ont été priés de faire le point des négociations qu'ils mènent avec les autorités des pays voisins, en ce qui concerne en particulier les seuils de tolérance fiscaux et en matière de sécurité sociale qui apparaissent comme étant des obstacles pour les frontaliers qui travaillent à domicile dans leur pays de résidence.

Madame la Ministre des Finances, Yuriko Backes, a constaté que les mois de la pandémie furent un déclencheur marquant l'engouement pour le télétravail. Elle a confirmé que les possibilités de faire du télétravail sont à présent un élément de l'attractivité du Luxembourg en tant que lieu de travail.

Madame la Ministre a rappelé que le Luxembourg a, en matière fiscale, trois conventions, chacune avec l'un de ses pays voisins. Ces conventions déterminent un seuil de tolérance en matière

⁷ Quelques ordres de grandeur : pour assurer que deux jours de télétravail par semaine puissent s'effectuer sans basculer sous l'impôt d'un pays de résidence, il faudrait, en considérant les congés et jours fériés, accorder pour le moins environ 90 jours d'exemption par an. A noter : les 49% visés en matière de sécurité sociale sont suffisants pour une exemption de l'ordre de deux jours par semaine, étant donné que deux jours par semaine correspondent à 40% du temps de travail.

d'application du droit fiscal dans le chef des salariés frontaliers concernés. L'intérêt du Luxembourg est, selon Madame la Ministre, de tâcher d'étendre le plus possible le recours au télétravail sans que les salariés frontaliers se heurtent à des dispositions fiscales de leur pays de résidence qui leur seraient défavorables.

Récemment, il fut possible de négocier un seuil de 34 jours de télétravail par an avec la France. Ce seuil est le même pour les résidents belges. Il n'est que de 19 jours pour les frontaliers allemands.

Le seuil de 34 jours est applicable au 1^{er} janvier 2022, pour ce qui est de la Belgique. Celui pour la France l'est, de manière rétroactive, à partir du 1^{er} janvier 2023.

Les dispositions avec la France et la Belgique concernent non moins de trois quarts des frontaliers qui travaillent au Luxembourg. Madame la Ministre voudrait que le seuil des 34 jours puisse être plus élevé.

Concernant la situation avec l'Allemagne, Madame la Ministre a indiqué qu'elle mène des discussions avec son homologue allemand et qu'elle est confiante quant à une issue favorable au bout de ces pourparlers. Madame la Ministre espère qu'il y aura un accroissement substantiel du seuil de tolérance pour l'Allemagne. Elle estime lors de l'entrevue avec les membres de la sous-commission qu'il y aura un résultat au bout de quelques semaines. Madame la Ministre des Finances a encore indiqué que son homologue allemand est conscient de la situation d'imposition particulière auxquels sont confrontés les frontaliers allemands occupant des postes publics au Luxembourg, notamment le fait d'être soumis dès le premier jour de travail en Allemagne à l'imposition allemande, et elle pense que le dossier aboutira à une bonne fin.

Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale, Claude Haagen, a informé les membres de la sous-commission qu'un accord multilatéral vient d'être élaboré, ceci dans le cadre de l'article 16 du règlement européen 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale dans l'Union européenne. Cet accord cadre multilatéral devra être ouvert à signature suivant le système du « opt-in », c'est-à-dire que les Etats membres peuvent chacun pour soi choisir d'y adhérer.

L'accord prévoit en substance d'augmenter le seuil de tolérance applicable en matière de sécurité sociale de 24%, actuellement, à, dorénavant, 49%. C'est-à-dire que, désormais, les frontaliers peuvent télétravailler 49% de leur temps total de travail dans leur pays de résidence, avant de tomber en matière de sécurité sociale sous la législation de leur pays de résidence.

Les seuils de 24% et de 49% sont des seuils techniques.

La mise en vigueur de cet accord multilatéral est fixée au 1^{er} juillet 2023. La durée de l'accord porte sur 5 années, après lesquelles il pourra être prolongé pour 5 années supplémentaires. Les pays membres qui désirent adhérer bénéficient d'une phase transitoire allant jusqu'au 30 juin 2024.

Monsieur le Ministre espère qu'un nombre important de pays vont adhérer à l'accord, dont notamment les trois pays voisins du Luxembourg. A défaut d'adhésion, des solutions bilatérales ou régionales seraient à envisager.

L'accord cadre multilatéral ne nécessite pas d'être ratifié par la Chambre des Députés.

Monsieur le Ministre a encore signalé que l'accord est exclusivement voué à régler les aspects en matière de télétravail et que l'accroissement de la part du temps de travail immunisée ne s'applique pas au-delà des situations de télétravail, c'est-à-dire que les autres activités transfrontalières des salariés qui transitent et travaillent en dehors d'un mode de télétravail plus de 25% de leur temps de travail dans leurs pays d'origine continueront à être soumis au seuil limite qui est maintenu inchangé à 25% en matière de sécurité sociale.

8 Echange de vues avec les représentants du Conseil Economique et Social (CES)

La sous-commission « télétravail » a eu une entrevue avec les représentants du Conseil Économique et Social (CES) en date du 27 octobre 2022. Le CES a exposé l'avis qu'il a élaboré au sujet du télétravail au Luxembourg et a mis en exergue certaines considérations saillantes.

Le contexte de l'avis du 11 septembre 2020 du CES : une convention-cadre relative au régime de télétravail, signée le 21 février 2006 entre l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) et les syndicats OGBL et LCGB sur le télétravail, fut reconduite en 2011 et en 2015 et déclarée d'obligation générale le 15 mars 2016 par voie de règlement grand-ducal. Cette convention-cadre fut vite dépassée,

notamment face aux exigences imposées par la lutte contre la pandémie de Covid 19. Même si au départ, la réflexion sur le télétravail pouvait encore se situer avant tout dans le contexte du travail transfrontalier, et si l'accord de coalition 2018-2023 prévoyait une évaluation du cadre juridique encadrant le télétravail, l'urgence du moment lors de la pandémie faisait que le recours au télétravail devenait rapidement une nécessité généralisée.

L'avis du CES comprend une proposition d'une nouvelle convention, qui fut effectivement signée le 20 octobre 2020 et déclarée d'obligation générale par règlement grand-ducal, le 22 janvier 2021.

L'avis du CES répond déjà à un grand nombre de questions qui sont soulevées en relation avec le télétravail.

Il convient de noter que les représentants du CES ont souligné que les partenaires sociaux sont d'accord entre eux en ce qui concerne l'application de cet accord et de ses différentes facettes.

Le télétravail n'est pas considéré comme une réponse miracle à toutes les préoccupations, que ce soient des considérations d'ordre écologique, d'équité du travail ou de solutions viables pour tout un chacun.

Le télétravail comprend des éléments favorables et défavorables. L'avis du CES n'est pas focalisé sur les circonstances nées dans le cadre de la pandémie, mais il fournit des éléments pour l'après-pandémie dans la mesure où il brasse plus largement.

S'il est intéressant de développer davantage le télétravail, il faut cependant garder à l'esprit le respect de certaines limitations.

Les représentants du CES ont indiqué que les partenaires sociaux ne sont pas a priori demandeurs pour qu'il soit légiféré en la matière, car il existe déjà une unicité de vues entre les partenaires sociaux. Le CES demande que l'autonomie des partenaires sociaux soit respectée, même si certains aspects de la convention entre les partenaires sociaux pourraient être revues par la suite.

Le CES insiste qu'il faut éviter de créer un droit au télétravail⁸. Un véritable droit qui imposerait le télétravail risque de compliquer le recours à cette forme d'organisation du travail. Il est souligné qu'il n'est pas opportun non plus de créer des obligations qui s'imposeraient aux salariés. Par contre, si un salarié a opté pour le télétravail, il existe un droit de retour dans l'entreprise, sur les lieux d'activité de celle-ci.

Quant au droit à la déconnexion, les représentants du CES constatent qu'un projet de loi⁹ est en cours d'instruction et que le Conseil d'État, dans son avis du 28 juin 2022, a soulevé plusieurs questions mais semble ne pas avoir bien compris tous les éléments de la question. Les représentants du CES signalent que les partenaires sociaux sont d'accord dans leur approche qui trouve d'ailleurs son expression dans le projet de loi tel que déposé le 28 septembre 2021. Le CES souligne que le droit à la déconnexion ne concerne pas que les seuls télétravailleurs, mais doit valoir pour l'ensemble des salariés. (pour plus de détails, voir la partie 5 – Le droit à la déconnexion)

Le recours au télétravail semble davantage s'imposer pour certaines catégories de salariés, notamment des cadres supérieurs et des personnes travaillant dans des fonctions administratives. Cela procure un sentiment de malaise car on a l'impression que les divisions entre salariés, telles qu'elles existaient jusqu'en 2009 entre les employés privés et les ouvriers, réapparaissent ainsi de manière sournoise. De fait, le statut unique semble être remis en question. Or, l'apparition d'une catégorie de gens privilégiés n'est pas souhaitable.

Un inconvénient lié au télétravail est le risque d'isolement social des salariés concernés. Il est considéré que la coopération entre les salariés dans une entreprise est d'une grande importance. L'échange que peuvent y avoir les salariés contribue à une meilleure dynamique et au développement d'améliorations et d'innovations. S'il y avait une généralisation du télétravail, il y aurait un risque d'individualisation, de désolidarisation envers les collègues de travail et aussi de désolidarisation face au travail et à l'entreprise même.

Quant aux mérites écologiques, notamment en ce qui concerne une réduction de CO2 suite à une diminution du trafic, qui serait une conséquence du recours au télétravail, le CES signale que des études

8 Il est à constater que les Pays-Bas, souvent cités en exemple, ne disposent pas non plus d'un droit au télétravail. Le seul droit en la matière, consacré par ce pays, est celui du travailleur qui peut demander de recourir au télétravail. Toutefois, le travailleur doit encore recueillir l'assentiment de son employeur.

9 7890 Projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif au droit à la déconnexion

montrent que l'intensité du trafic ne recule pas, mais que le genre de déplacements change sans qu'ils ne soient réduits significativement en nombre. Cela relativise les espoirs liés à une réduction des émissions carboniques comme résultat du travail à domicile. Toutefois, le recours au télétravail a une influence sur les moments où s'effectuent les déplacements, ce qui pourrait aider à désengorger les voies menant vers les villes et les centres d'activité.

Le recours au télétravail a des implications économiques et budgétaires. Surtout le secteur de l'Horeca s'en trouve affecté. En effet, les personnes qui travaillent à domicile ne se rendent plus au café et au restaurant, ce qui impacte négativement cette branche d'activité. L'économie locale s'en ressent et, partant, les recettes de TVA, les recettes fiscales et le budget de l'État en sont affectés dans leur ensemble.

Le CES relève encore les difficultés juridiques relatives aux impôts et à la sécurité sociale. Il relève également les difficultés qui consistent à appliquer les dispositions du droit du travail si une personne effectue son télétravail par exemple en France. Il s'agit de déterminer quel droit est applicable en l'espèce.

Par ailleurs, le CES en appelle au gouvernement d'essayer d'harmoniser les modalités des seuils applicables en matière fiscale et de sécurité sociale entre les ressortissants de la Belgique, de la France et de l'Allemagne, ceci entre autres pour éviter des frictions entre salariés.

Le CES constate que les partenaires sociaux préfèrent accorder deux jours de télétravail par semaine aux frontaliers avant qu'ils ne retombent sous les réglementations de leur pays de résidence, plutôt que seulement 25 % d'exemption sur le total du temps de travail, tels qu'ils apparaissent dans le règlement européen 883/2004. En effet, deux jours de télétravail par semaine dépassent considérablement 25% du temps total de travail.

Il faut considérer que les pays voisins du Luxembourg sont demandeurs pour recevoir des compensations financières si des accords fiscaux et de sécurité sociale bilatéraux ou européens devaient désormais régler ce genre de questions. Définir des coopérations et investissements auxquels le Luxembourg saurait participer dans les régions frontalières avec ces pays semble être, le cas échéant, l'approche à privilégier.

Le CES donne à considérer que les capitaux investis au Luxembourg doivent avoir une contrepartie réelle quant aux activités qui ont lieu sur le territoire. A force de recourir au télétravail, cela risque de susciter des questions et des envies relatives à des compensations financières demandées par l'étranger.

A préciser encore qu'une réglementation du télétravail au niveau d'une entreprise ne présuppose pas l'existence d'une convention collective de travail mais peut se faire sous forme d'un accord. Par ailleurs, une variété des modalités relatives au télétravail suivant les activités et la taille des entreprises est considéré comme une chose normale. Le télétravail doit être opérationnel en pratique. Il peut être un instrument à la carte permettant de répondre de manière adéquate à la multitude de situations qui existent sur le terrain.

En considérant le télétravail comme un nouvel outil flexible qui influe sur l'organisation du travail, il faut signaler l'existence d'une nette divergence de vues entre les syndicats et les représentants des employeurs, notamment quant à une adaptation de la loi de 2016 sur le temps de travail¹⁰.

Les représentants des employeurs au sein du CES déplorent la réglementation du temps de travail et la législation y afférente de 2016 et estiment que son application pratique n'est pas aisée, d'une part, et d'autre part, cette législation a fait naître des doutes auprès des employeurs par rapport aux intentions du monde politique.

Quant à la législation sur le temps de travail, les syndicalistes présents au CES constatent que celle-ci reste en place, également pour les situations de télétravail. Il est possible de travailler 40 heures par semaine (pouvant aller jusqu'à 48 heures) et 8 heures par jour (pouvant aller jusqu'à 10 heures par jour), tout en respectant les périodes de référence d'un plan d'organisation du travail (POT).

Le CES attire encore l'attention sur un autre aspect important, à savoir la protection des données. Certes, il y a des précautions à adopter dans l'entreprise et à domicile pour éviter l'accès aux données par des personnes non autorisées et indésirables, mais le fait de devoir assurer cette protection des données à domicile n'est pas sans poser des problèmes particuliers.

¹⁰ Loi du 23 décembre 2016 concernant l'organisation du temps de travail et portant modification du Code du travail

9 Echange de vues avec l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL)

La sous-commission « télétravail » a eu un échange de vues avec les représentants de l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL) en date du 2 février 2023.

Au cours de l'été 2022, l'UEL a effectué une enquête sur le télétravail transfrontalier auprès de ses entreprises membres. 1073 entreprises y ont participé. Elles représentent quelque 140.450 salariés du secteur privé du Luxembourg.

L'UEL confirme que l'attractivité du Grand-Duché en relation avec les possibilités de travailler en mode de télétravail constitue un élément essentiel pour le Luxembourg et ses entreprises. Cet aspect a évolué et a d'ailleurs rapidement gagné en importance.

En gros, les employeurs privilégient la possibilité de deux journées de télétravail par semaine. Or, il convient de souligner que les besoins et possibilités des entreprises dépendent de leur taille et de leurs activités, ce qui donne lieu en pratique à une importante variété de situations.

Il ressort de l'enquête menée par l'UEL que 41 % des entreprises ayant participé au sondage acceptent que leur personnel preste deux jours et plus par semaine en mode de télétravail.

L'UEL constate que tous les salariés ne sont pas logés à la même enseigne. Certains prestent trois jours par semaine en mode de télétravail – il s'agit en l'occurrence essentiellement de salariés résidents –, d'autres, les frontaliers, s'orientent selon les seuils limites de tolérance que leurs pays de résidence respectifs acceptent, notamment en matière fiscale.

Il existe également des entreprises qui interdisent à certains collaborateurs de recourir à du télétravail. En moyenne 48% des entreprises participantes appliquent de telles restrictions. Il est un fait que toutes les fonctions ne se prêtent pas au télétravail. Surtout les secteurs autres que le secteur financier sont concernés. Des réceptionnistes ou des ouvriers dans un processus de production ne peuvent guère travailler à distance. Ces entreprises peuvent cependant accorder aux collaborateurs dont les tâches s'y prêtent la possibilité d'exécuter leurs missions à distance.

Parmi les entreprises évoquées ci-devant, 6% interdisent le télétravail également à des salariés frontaliers du fait que les charges administratives en relation avec une telle situation sont jugées trop complexes à gérer.

13 % des entreprises ayant des pratiques restrictives par rapport au télétravail interdisent ce mode de travail à des dirigeants, des commerciaux et des cadres supérieurs. Il y va, entre autres, de la détermination de l'établissement stable. En effet, de nombreux cadres dirigeants et collaborateurs commerciaux d'entreprises ne peuvent pas effectuer du télétravail car les décisions entrepreneuriales de l'entreprise seraient prises dans ces cas à l'étranger, ce qui risque de rendre les firmes redevables à l'impôt des pays étrangers.

S'il ressort de l'enquête de l'UEL qu'actuellement 41 % des entreprises ayant participé au sondage pratiquent le télétravail, il est à noter que 83% veulent offrir une telle possibilité à leur personnel. Est alors visée une durée du télétravail de deux jours par semaine, voire plus.

L'UEL constate un important bond en avant relatif au recours au télétravail qui s'observe d'ailleurs à travers tous les secteurs d'activité. Toutefois, le secteur de l'Horeca constitue une exception car le recours au télétravail des salariés de ce secteur n'est guère possible.

Il ressort encore du sondage de l'UEL que les entreprises qui ne sont pas en mesure d'offrir un seuil de télétravail qui réponde aux seuils limites pour les frontaliers font état de pertes de candidatures. Il s'agit de 40% des entreprises ayant participé au sondage, alors qu'au moment de l'enquête, en été 2022, des accords spécifiques en relation avec la pandémie étaient encore d'application.

Caractère volontaire du télétravail

L'UEL attire l'attention sur des discussions au niveau européen qui tendent à remettre en question le caractère volontaire du recours au télétravail. Les entreprises luxembourgeoises estiment que l'introduction d'un droit au télétravail aurait une répercussion sur les aspects fiscaux et de sécurité sociale qui, en fin de compte, changeraient le caractère des entreprises luxembourgeoises.

L'UEL souligne que la visée première est de maintenir le caractère volontaire du recours au télétravail. Si jamais, le caractère volontaire devait se muer en un droit, il faudrait en effet tâcher de manière subsidiaire d'arriver à une neutralisation des seuils prohibitifs en matière fiscale et de sécurité sociale.

Deux jours de télétravail par semaine doivent assurer aux entreprises la possibilité de réunir encore leurs salariés dans l'entreprise afin de leur permettre de s'y côtoyer et de maintenir la nécessaire cohésion sociale des équipes. Dans le contexte d'un recours volontaire au télétravail, le retour à l'entreprise est également volontaire. Cet aspect changerait si l'on devait disposer d'un droit au télétravail et donc aussi d'obligations résultant d'un cadre réglementaire.

A noter que les entreprises disposent d'une philosophie d'entreprise qui leur est propre et qui caractérise les relations au sein de l'entreprise. Ainsi, par exemple, certaines entreprises favorisent les échanges sociaux en aménageant des lieux et des moments de rencontre pendant les heures de bureau. Si les gens se trouvent en télétravail, ceci n'est plus guère possible. D'autres entreprises cultivent éventuellement une autre forme de rapports entre leurs salariés, où le télétravail s'avère être une forme de travail adéquate selon le caractère de l'entreprise. Il en découle que les entreprises entendent maintenir le caractère volontaire du télétravail aussi afin de pouvoir ainsi correspondre au mieux aux philosophies d'entreprises qui leurs sont propres.

Imposition des entreprises et établissement stable

Le recours renforcé au télétravail soulève plus qu'avant des considérations relatives à la question de la perception d'impôts sur des activités luxembourgeoises. Une question essentielle consiste à déterminer le lieu d'imposition. Est-ce que des impôts sont prélevés au Grand-Duché ou dans un de ses pays voisins ? L'UEL constate qu'il y a des incertitudes à ce sujet en dépit des traités et accords de non double imposition qui tentent à régler la question. Quant à son fond, la problématique n'est pas nouvelle et existait bien avant la survenance du télétravail.

Comme signalé ci-avant, le choix des entreprises de permettre à telle ou telle catégorie de salariés de recourir au télétravail soulève également la question de l'établissement stable.

Quant à la question de la définition uniforme de ce qui détermine un établissement stable, il est permis de considérer qu'il y a des distinctions dans les approches des différents pays. A ce sujet, il convient toutefois de considérer une directive de l'OCDE et l'existence de certains traités spécifiques qui tentent d'y apporter des réponses. Ces traités sont, d'après l'UEL, surannés et contiennent des divergences d'interprétation sur ce qu'il convient de considérer comme établissement stable.

Dans le même contexte, force est de constater que la définition du télétravail peut diverger selon les lieux et les espaces de juridiction. Certains peuvent déjà considérer une réponse à un courriel comme étant du télétravail, d'autres exigent des actes plus conséquents. Il serait souhaitable si l'on arrivait au niveau européen à obtenir des réglementations uniformes à ce sujet, estiment les responsables de l'UEL.

Attraction d'une main d'œuvre qualifiée

Un des principaux défis auxquels le Luxembourg doit faire face est l'attraction d'une main d'œuvre qualifiée. Or, les autres pays ont également le besoin de disposer d'un personnel qualifié, ceci d'autant plus si l'on considère le facteur démographique et le recul de la main d'œuvre qui en résulte de manière générale. Il s'ensuit que l'étranger pourrait en principe s'avérer réticent à voir sa main d'œuvre quitter le pays pour d'autres destinées.

La question des seuils fiscaux et de sécurité sociale a également un impact sur l'attractivité de la place luxembourgeoise pour les salariés frontaliers. L'enquête de l'UEL met en exergue cet aspect particulier.

A cela s'ajoute un aspect financier. Il s'agit de compensations financières que les pays voisins seraient tentés de demander. L'UEL donne toutefois à considérer dans ce contexte que ces pays ne perçoivent actuellement pas d'impôts sur le revenu de leurs ressortissants qui travaillent au Luxembourg mais que le fait que ces salariés travaillent une partie du temps au pays de résidence en mode de télétravail a comme conséquence qu'ils y font des dépenses de consommation, ce qui bénéficie à l'économie locale de ces pays. L'UEL souhaite qu'il y ait une étude pour déterminer le rapport coût-bénéfice en matière de finances publiques au niveau de la Grande Région. Dans l'ensemble, l'UEL conclut que le tableau ne se présente pas en noir et blanc. Ainsi, par exemple, les allocations familiales luxembourgeoises sont également une forme de retour financier vers les pays de résidence des frontaliers. Selon

l'UEL, il convient probablement de considérer la question sur la durée. Le développement de la Grande Région ouvre des perspectives et il convient d'adopter une approche qui brasse plus large, au lieu de se concentrer sur les seuls aspects des seuils fiscaux et de sécurité sociale en matière de télétravail.

Si l'on peut estimer que le principal argument des salariés frontaliers pour travailler au Grand-Duché est l'attrait de la sécurité sociale luxembourgeoise, dans une bien plus grande mesure que ne l'est le niveau des salaires, l'UEL considère qu'il faut tout de même voir que l'aspect d'une rémunération importante, notamment auprès de l'État luxembourgeois ou auprès d'établissements publics luxembourgeois, garde son importance pour les travailleurs frontaliers.

L'UEL confirme que, sans les frontaliers, le Luxembourg et son économie ne seraient pas vivables. Il faut donc songer à développer de nouveaux facteurs d'attraction. Le développement du télétravail peut être un de ces nouveaux atouts.

L'UEL considère que le télétravail, après avoir connu un important essor, est à présent légèrement sur le recul, dans la mesure où les salariés ont eu l'occasion de prendre la mesure des choses et constatent qu'il peut y avoir des avantages de travailler dans les locaux de l'entreprise. Toutefois, l'UEL est convaincu que l'on ne retournera plus à la case de départ et que le télétravail est à présent une réalité bien ancrée dans les organisations du travail du monde d'aujourd'hui.

10 Echange de vues avec le syndicat OGBL

La sous-commission « télétravail » a eu un échange de vues avec des représentants du syndicat OGBL en date du 9 février 2023.

L'OGBL soutient l'accord interprofessionnel qui consacre le caractère volontaire de l'employeur et du salarié quant au recours au télétravail. Un véritable droit au télétravail dans le chef des salariés s'avère très difficile à réaliser. L'accord interprofessionnel ne détermine pas un nombre absolu de journées de télétravail et il importe aux représentants salariaux de maintenir la possibilité de négocier un nombre de jours qui ne se heurte pas à un plafond.

En ce qui concerne la situation particulière que rencontrent les travailleurs frontaliers qui désirent faire du télétravail, l'OGBL est en faveur d'un relèvement des seuils fiscaux appliqués par les pays voisins du Luxembourg et du seuil en matière de sécurité sociale, déterminé par le règlement européen 883/2004. Permettre de travailler deux jours en mode de télétravail par semaine, sans se heurter à ce genre d'entraves, nécessite d'augmenter très considérablement lesdits seuils. Il conviendrait aussi d'harmoniser les seuils fiscaux appliqués par la France, la Belgique et l'Allemagne.

Toutefois, il importe à l'OGBL de rappeler d'où provient le seuil des 25% en matière de sécurité sociale. Un tel seuil fut fixé afin d'éviter du dumping social à travers les pays de l'Union européenne et l'objectif poursuivi à l'époque garde, selon l'OGBL, toute son importance. C'est la raison pour laquelle l'OGBL plaide certes en faveur d'un relèvement du seuil en question, mais applicable uniquement si l'on est en présence d'une situation de télétravail. Pour les autres cas de figure, le seuil de 25% devrait continuer à prévaloir en matière de sécurité sociale.

L'OGBL relève encore une situation fort particulière à laquelle doivent faire face les frontaliers résidents en Allemagne s'ils travaillent dans un secteur ou un établissement considéré comme étant une personne morale de droit public : ces frontaliers sont redevables d'impôts allemands dès le premier jour presté au pays de résidence. Le seuil des 19 jours observé sinon par l'Allemagne ne s'applique donc pas dans leur cas. Un exemple flagrant à cet égard est celui des salariés de l'Université du Luxembourg.

Quant au besoin de légiférer en matière de télétravail, l'OGBL évoque trois points :

Une première considération a trait à l'abattement fiscal relatif aux frais d'installation d'un bureau au domicile de l'assujéti. L'accord interprofessionnel prévoit certes que l'employeur prenne en charge l'ordinateur et les frais de connexion. Toutefois, en ce qui concerne le bureau même, comme notamment des meubles ergonomiques, la prise en charge fait, le cas échéant, l'objet de négociations entre le salarié et son employeur. Si l'employeur ne prend pas en charge ces frais, le salarié peut les faire valoir dans sa déclaration d'impôts, en tant que frais d'obtention. Or, l'abattement y relatif est de 540 euros, et cela depuis les années 1990. Il faudrait substantiellement relever cet abattement, estime l'OGBL. Un abattement de 1.100 euros est préconisé.

En ce qui concerne la réglementation du télétravail dans la fonction publique, l'OGBL souhaite que le projet de règlement grand-ducal qui existe au moment de l'entrevue avec la sous-commission « télétravail », puisse rapidement entrer en vigueur.

Finalement, l'OGBL rend attentif au fait que les délégations du personnel ne peuvent aujourd'hui informer le personnel d'une entreprise que par des affichages et non pas par la voie digitale. L'OGBL demande d'actualiser l'article L. 414-16 du Code du travail à ce propos.

11 Echange de vues avec le syndicat LCGB

La sous-commission « télétravail » a eu un échange de vues avec des représentants du syndicat LCGB en date du 9 février 2023.

Le LCGB considère que le télétravail est une nouvelle forme d'organisation du travail qui donne de la flexibilité tant aux salariés qu'à leurs employeurs. Lors de la pandémie, l'on a pu constater que la pratique du télétravail pouvait fonctionner. Or, force est de constater aujourd'hui que les deux années passées en mode de télétravail présentent des inconvénients et sont loin d'être bénéfiques à tous les égards. Le LCGB évoque un risque de voir naître une nouvelle forme de travail à la tâche (« *Akkordarbeit* ») sur base du télétravail. Un autre risque déjà rencontré par le syndicat est la surcharge de travail que les salariés s'imposent eux-mêmes. Le syndicat prévient aussi que peuvent renaître des distinctions entre catégories de travailleurs selon que l'on occupe un poste qui permet le recours au télétravail ou non. Des distinctions entre travailleurs risquent également de surgir suivant qu'ils proviennent de France, de Belgique ou d'Allemagne, notamment en raison des différents seuils d'exemption fiscale pratiqués par leurs pays de résidence.

Le LCGB considère que le télétravail risque de détendre le lien des salariés entre eux ainsi qu'envers leur entreprise et fait naître des questions relatives à l'attractivité des firmes. La mise à disposition de locaux lors des retours des télétravailleurs constitue un défi particulier et pourrait, le cas échéant, donner lieu à des considérations relatives à un télétravail obligé. Une telle considération serait toutefois opposée à la philosophie de flexibilité inhérente au télétravail et ne donnerait pas satisfaction.

Les responsables du LCGB constatent que les partenaires sociaux se sont entendus pour adopter un accord interprofessionnel qui leur donne satisfaction. Les risques d'excès ou d'abus liés au télétravail s'en trouvent réduits.

Le caractère volontaire consacré par l'accord interprofessionnel pour l'exercice du télétravail est jugé être important. Le LCGB salue qu'il n'y a pas un véritable droit au télétravail car son corollaire serait une obligation au télétravail.

Le LCGB estime raisonnable d'envisager un recours à un ou deux jours de télétravail par semaine.

Les sujets à considérer en relation avec la pratique du télétravail sont l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie familiale, la question du droit à la déconnexion et celle du maintien des contacts sociaux.

Le LCGB signale encore que la pratique du télétravail dépend de ceux qui y ont recours et de leur capacité personnelle à s'organiser.

Le LCGB constate encore qu'il existe dans l'économie luxembourgeoise environ 43% d'emplois qui ne se prêtent pas au télétravail. Il s'agit avant tout d'emplois liés à l'économie locale, notamment au commerce et au secteur de la restauration d'une part et, d'autre part, à des secteurs qui ont été jugés comme « essentiels » durant la pandémie, comme par exemple les métiers de la santé et des soins.

Le LCGB soulève la question de savoir quelles contreparties peuvent être envisagées pour les personnes qui restent à l'écart de la possibilité de recourir au télétravail, surtout si l'on veut considérer une plus grande flexibilité dans leur chef.

Cette question fait à présent l'objet de négociations de conventions collectives de travail. Il serait certes envisageable de considérer des solutions au cas par cas, mais il est nettement préférable de définir d'abord un modèle et de différencier par la suite. Pour les personnes qui ne savent pas bénéficier du télétravail, les modèles diffèrent nécessairement de ceux retenus pour les fonctions aptes au télétravail.

Concernant le lieu d'exercice du télétravail, même s'il n'est pas nécessairement celui du domicile, le LCGB signale que l'on ne peut pas pour autant travailler un peu n'importe où. La question a trait à

l'assurance-accident et à la possibilité de contrôler en pratique les différents seuils qui s'appliquent pour les frontaliers en matière fiscale et de sécurité sociale.

Concernant le seuil des 25% du temps de travail total en matière de sécurité sociale, le LCGB insiste sur la provenance de cette disposition européenne : il s'agissait et il s'agit encore d'éviter le dumping social.

Un problème majeur est celui des distinctions qui existent entre les situations rencontrées par les résidents, d'une part, et les frontaliers ressortissant respectivement de la France, de Belgique et de l'Allemagne, d'autre part.

Quant aux seuils fiscaux qui s'imposent aux travailleurs frontaliers, le LCGB constate qu'ils relèvent du droit national de chacun de nos pays voisins.

Le LCGB revendique une harmonisation des seuils entre les trois pays voisins du Grand-Duché. A l'heure actuelle, en matière fiscale, le seuil applicable est identique en France et en Belgique. Il serait souhaitable qu'il le soit également pour l'Allemagne, faute de quoi les entreprises risquent de rencontrer des problèmes organisationnels en leur sein.

En ce qui concerne le seuil limite applicable en matière de sécurité sociale, le LCGB donne à considérer que sortir d'un système de sécurité sociale pour regagner un autre système national de sécurité sociale ne se fait pas sans peine. Les salariés concernés peuvent, le cas échéant, être tenus à rembourser des allocations qu'ils ont perçues dans le système du pays de travail s'ils rejoignent le système de leur pays de résidence.

En ce qui concerne les aspects fiscaux, il appartient surtout aux entreprises de gérer les différents cas d'espèce, estime le LCGB qui rappelle à cet endroit que la problématique naît dans le chef du salarié qui se retrouve avec un salaire net plus ou moins élevé ou amoindri selon qu'il dépasse ou non les seuils distincts qui s'appliquent en la matière pour les pays de résidence respectifs.

Or, *de facto*, bon nombre d'entreprises hésitent à dépasser les seuils applicables aux frontaliers lorsqu'il s'agit de déterminer une politique d'entreprise en matière de télétravail. Les entreprises hésitent à gérer le cas échéant des situations qui comprennent de multiples inconnues. Il leur manque en fait l'expérience nécessaire.

Une série de questions se posent dans le chef des salariés frontaliers qui ont effectué du télétravail, notamment au cours de la pandémie et dans le contexte de dispositions dérogatoires qui existaient à ce moment, comme notamment une dérogation relative au seuil des 25% pour la sécurité sociale. A présent, au moment des déclarations d'impôts, il subsiste des questions sur la manière dont les autorités fiscales étrangères considèrent et contrôlent le télétravail déjà effectué. La question se pose aussi de savoir comment les autorités entendent appréhender des situations de télétravail partiel, notamment si le salarié a travaillé une heure de la journée en mode de télétravail, le reste ayant été presté au bureau. C'est la question relative à la proratisation qui est ainsi soulevée. Dans l'ensemble, il s'avère qu'en relation avec les déclarations d'impôts, ni les entreprises, ni les salariés disposent d'une expérience suffisante. Il en découle que ce genre de contrainte aura un effet sur le recours au télétravail. Les gens auront tendance à adapter leur temps presté dans le mode du télétravail suivant la plus ou moins grande facilité de répondre aux questions qui viennent d'être soulevées, estime le LCGB qui y voit un frein supplémentaire au développement du télétravail.

Pour le LCGB, il subsiste des points d'interrogations relatifs au droit du travail applicable en matière de télétravail. Si le frontalier partage à parts égales son travail entre le bureau et le domicile, est-ce le droit du travail luxembourgeois qui s'applique ou celui du pays de résidence du salarié frontalier ? Les réglementations et accords y afférents prêtent à confusion, estime le LCGB.

12 Echange de vues avec le syndicat CGFP

Projet de règlement grand-ducal concernant les modalités du télétravail dans la fonction publique

La sous-commission « télétravail » a eu un échange de vues avec des représentants de la CGFP en date du 16 mars 2023.

Sans retracer l'historique de l'avènement du télétravail dans la fonction publique, marqué entre autres par une progression modérée et par des projets-pilotes successifs d'une ampleur relativement réduite, il convient de signaler que lors de la rédaction du présent rapport, le télétravail y est exercé sur base uniquement de l'article 19*bis* de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des

fonctionnaires de l'État. L'article 19*bis* a été ajouté par une loi du 19 mai 2003 et dispose ce qui suit : « Le fonctionnaire peut être autorisé par le chef d'administration à réaliser une partie de ses tâches à domicile par télétravail en ayant recours aux technologies de l'information. Le chef d'administration détermine les modalités d'exercice du télétravail.

Un règlement grand-ducal peut déterminer les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail. »

La survenance de la pandémie de Covid-19 a mené, le 18 mars 2020, à l'abrogation d'un règlement grand-ducal du 10 octobre 2012, qui avait posé un cadre assez restreint pour l'exercice du télétravail dans les administrations publiques luxembourgeoises. La pandémie nécessitait en effet de permettre à un maximum d'agents de travailler de leur domicile et de maintenir opérationnel les institutions et administrations de l'État.

Un accord salarial signé le 4 mars 2021 entre le Gouvernement et la CGFP prévoit d'élaborer un nouveau règlement grand-ducal sur le télétravail dans la fonction publique. Un accord au sujet d'un projet de règlement grand-ducal est intervenu en date du 13 octobre 2022. Dans l'attente d'un avis y afférent du Conseil d'État, le projet de règlement grand-ducal n'est pas encore mis en vigueur au moment de la rédaction du présent rapport.

Principes-phares retenus par le projet de règlement grand-ducal

Le télétravail doit avoir un caractère volontaire, il ne doit pas s'agir d'un droit ni d'une obligation. Il faut qu'il y ait une demande émanant de l'agent en question.

Le projet de règlement grand-ducal prévoit une procédure d'autorisation du télétravail ainsi qu'une possibilité de recours.

Quant à l'éligibilité, il convient de déterminer les postes qui se prêtent au télétravail.

Concernant le lieu où le télétravail peut s'exercer, il est visé au-delà du domicile légal – cet aspect est censé tenir compte de la réalité de vie des familles composées (*patchwork families*) ainsi que des agents frontaliers. Le projet de règlement grand-ducal ne limite en effet pas le lieu au seul domicile légal.

Le projet de règlement grand-ducal prévoit un forfait pour déterminer le temps de travail.

Quant à la durée du télétravail, les discussions portaient un certain moment sur trois jours de télétravail par semaine, avec la possibilité d'étendre davantage la durée du télétravail. Finalement, le projet de règlement grand-ducal ne retient aucun chiffre pour la durée du télétravail, l'idée étant de favoriser davantage le recours au télétravail, pour autant qu'il s'agisse du choix de l'agent.

Il y a lieu de distinguer entre télétravail fixe et occasionnel.

Le projet de règlement grand-ducal prévoit en principe un droit à la déconnexion qui doit permettre de ne pas être joignable en dehors des heures de travail définies pour le télétravail. Mais le règlement prévoit aussi une exception en cas d'urgence.

La protection contre l'isolement social y figure. Les responsables des administrations sont tenus de maintenir le contact avec leurs agents.

L'égalité de traitement doit être respectée pour l'ensemble des éléments, comme notamment pour les attributions, la détermination du temps de travail, la mise à disposition du matériel, la déconnexion, les contrôles, la santé et la sécurité, les charges de travail, l'accès à la formation...

La position de la CGFP quant au projet de règlement grand-ducal

La CGFP critique certains éléments en relation avec le projet de règlement grand-ducal mais considère à présent qu'il importe tout d'abord de mettre le règlement grand-ducal en vigueur le plus rapidement possible. Quant aux doléances de la CGFP, qui subsistent, il y a lieu de retenir ce qui suit :

La CGFP espère arriver à disposer d'une gestion du télétravail qui tienne compte d'une manière saine des différents aléas et défis. Or, certains chefs d'administration refusent de recourir au télétravail, constate la CGFP. C'est la raison pour laquelle la CGFP aurait préféré disposer d'un chiffre minimum pour définir le temps presté en mode de télétravail. Un chef d'administration aurait dans ce cas dû avoir de bons arguments pour refuser le télétravail à un de ses agents.

Le projet de règlement grand-ducal n'a pas retenu cette approche. Toutefois, les délégations du personnel sont associées pour définir l'éligibilité des postes.

Concernant les frais liés au télétravail, auxquels l'agent doit faire face le cas échéant, la CGFP demande que l'agent puisse les déduire des impôts. Par ailleurs, la CGFP voudrait que le matériel nécessaire au télétravail soit entièrement mis à la disposition des agents par leurs administrations.

La CGFP veut que les temps de travail effectivement prestés soient recensés au lieu d'appliquer un forfait qui, selon le syndicat, n'est souvent pas respecté mais dépassé par les administrations. La CGFP critique l'approche fondée sur un forfait, jugée contraire à l'article 32 du statut du fonctionnaire et également contraire à l'arrêt numéro 5518 de la Cour européenne de justice.

Il convient de préciser davantage le droit à la déconnexion. La CGFP déplore que l'article 19 du statut du fonctionnaire d'État est trop largement interprété lorsqu'il s'agit de considérer des cas d'urgence où l'agent doit être disponible.

Il convient de mettre à jour l'article 36 du statut du fonctionnaire en ce qui concerne les nouvelles missions des représentations du personnel.

Concernant le volet fiscal, la CGFP rappelle que les frontaliers allemands, travaillant dans la fonction publique luxembourgeoise, sont redevables d'impôts en Allemagne, dès le premier jour presté en mode de télétravail. Il faudrait y remédier en tâchant de surcroît d'harmoniser les dispositions entre l'Allemagne, la France et la Belgique, retenant celles qui sont les plus favorables.

Quant aux difficultés rencontrées par les frontaliers en matière de double imposition, la CGFP confirme que même si ces situations devaient être réglées, il faut constater qu'un frontalier peut être tenu dans un premier temps à payer l'impôt dans son pays de résidence et ensuite encore au Luxembourg. Il faut qu'il fasse une demande pour que l'argent déboursé en trop lui soit remboursé.

La CGFP regrette que le secteur communal ne soit pas spécifiquement visé par le règlement grand-ducal.

13 Echange de vues avec les ministres germanophones de la sécurité sociale

La sous-commission «télétravail» a eu une entrevue avec les ministres germanophones de la sécurité sociale en date du 24 novembre 2021, ceci dans le cadre d'un séminaire portant le titre: «Homeoffice während der Pandemie und seine Herausforderungen für die Zukunft : Ein Erfahrungsaustausch und unsere Zukunftsvorstellungen». Ce colloque international était présidé par le Ministre luxembourgeois de la Sécurité sociale de l'époque, Monsieur Romain Schneider. La présidence de la sous-commission «télétravail» était alors assurée par Monsieur le Député Claude Haagen.

Les discussions ont porté sur ce qui suit :

- La réapparition d'un clivage entre catégories de travailleurs, à savoir : les employés, d'une part, qui peuvent exercer leurs fonctions au *Homeoffice*, et, d'autre part, les travailleurs manuels dont la nature des tâches empêche le recours au télétravail.
- Le télétravail qui, lors de la pandémie, risquait de se faire au détriment de la situation des femmes.
- La nécessité d'adapter le règlement européen 883/2004 relatif à la coordination des systèmes de sécurité sociale européens.
- La conviction que le *Homeoffice* est désormais un fait bien établi.
- L'utilité d'un cadre réglementaire concret permettant de conclure des accords individuels de nature contractuelle, notamment pour régler une situation permanente de télétravail ou pour régler une situation de télétravail à temps partiel.
- La nécessité de prévoir des jalons réglementaires relatifs à l'encadrement de travailleurs frontaliers, à la digitalisation des administrations et au sein de la population, aux contenus du travail et à l'adaptation de la sécurité sociale.
- La conviction que le recours au télétravail a accéléré la digitalisation au sein des administrations et au-delà.
- Le constat que le domicile est un lieu qui bénéficie d'une protection particulière ce qui n'est pas sans incidence sur la question de l'imposition d'un temps de travail à respecter par le télétravailleur. Il convient que les travailleurs à domicile agissent en toute responsabilité. Est soulignée l'importance

des accords individuels et des accords au niveau de l'entreprise, englobant les délégations du personnel ainsi que les syndicats, capables d'apporter un soutien en cas de besoin.

- Le fait que la notion de télétravail va bien au-delà de l'aspect purement transfrontalier et peut aussi signifier qu'un télétravailleur installé au bout du monde travaille pour une entreprise située dans un espace socialement et fiscalement particulièrement intéressant pour un particulier. Le risque d'abus n'est pas à négliger. Dans ce contexte, il est mis en garde contre certains modèles d'optimisation en matière de sécurité sociale qui peuvent être poursuivis par des parties intéressés.
- Le constat que les économies européennes éprouvent un manque de main d'œuvre qualifiée et qu'il faudrait en conséquence s'attendre à des salaires plus élevés.

14 Aspects particuliers ayant émergé au fil des discussions

L'attractivité du Grand-Duché du Luxembourg comme lieu de travail

Comme le démontre l'enquête réalisée en été 2022 par l'Union des Entreprises Luxembourgeoises (UEL), non moins de 40% des candidats à l'embauche ont choisi de refuser un emploi auprès des entreprises participantes audit sondage en raison d'une offre jugée insuffisante, voire d'une offre inexistante, pour effectuer du télétravail.

La thématique de l'attractivité du Luxembourg comme lieu de travail est apparue à l'occasion de chaque entrevue avec les différents partenaires sociaux. Il s'agit d'une préoccupation majeure, perçue et confirmée par chacun de ces interlocuteurs.

Depuis l'engouement pour le télétravail, qui a vu le jour d'une manière prononcée lors de la pandémie de Covid-19, les exigences des salariés en général, et des travailleurs frontaliers en particulier, se sont modifiées et le souhait de travailler une importante partie du temps en mode de télétravail a pris une place prépondérante, voire déterminante pour sélectionner les emplois et les employeurs.

Il ne s'agit pas du seul critère. Le niveau des salaires au Luxembourg et surtout les modalités de sécurité sociale, notamment d'assurance-vieillesse, qui restent très favorables au Luxembourg, influent également sur les choix opérés par une main d'œuvre provenant de France, de Belgique ou d'Allemagne. Mais ces aspects évoluent de part et d'autre des frontières et tendent à peser moins dans les choix opérés. L'aspect d'un recours au télétravail apparaît dès lors comme un élément supplémentaire d'attrait.

Renaissance de distinctions entre travailleurs

Il est un fait que certaines fonctions dans une entreprise se prêtent au télétravail et d'autres pas. Les interlocuteurs entendus lors des entretiens avec la sous-commission « télétravail » constatent à cet égard que ces distinctions, sans nécessairement soulever des frictions ou tensions à l'intérieur des entreprises et administrations, pourraient néanmoins conduire à un traitement différent entre les télétravailleurs et les salariés qui sont obligés à effectuer leur travail sur place. Côté syndical, les premières discussions sur d'éventuelles « contreparties » sont entamées, notamment dans les grandes entreprises industrielles, où les partenaires sociaux réfléchissent à des adaptations des horaires mobiles pour pallier au sentiment des travailleurs sur place de subir un désavantage par rapport à leurs collègues en mode de télétravail.

Un autre aspect du risque d'une distinction naissante entre travailleurs concerne justement la problématique déjà évoquée de la situation des frontaliers, qui tiennent compte des seuils de tolérance fiscale et en matière de sécurité sociale qui leurs sont applicables, et la situation des résidents. Les partenaires sociaux n'ont pas fait état de tensions naissantes en raison de ces obstacles. Néanmoins, les entreprises ont pour souci de ménager les aspirations de l'ensemble de leurs salariés et d'offrir des régimes de télétravail qui soient des régimes unifiés. Au regard de cet aspect, il y a lieu de rappeler la visée des deux jours de télétravail par semaine qui s'est dégagée des différents échanges de vues.

Soutien étatique ou au niveau des entreprises

Le problème financier vécu par les travailleurs frontaliers qui se heurtent aux seuils de tolérance prémentionnés tient au fait que leur rémunération brute risque d'être amoindri davantage par l'imposition dans leur pays de résidence. La sous-commission « télétravail » a brièvement évoqué à cet égard

un éventuel soutien financier à supporter soit par l'Etat luxembourgeois, sur le volet fiscal, en acceptant, le cas échéant un certain déchet fiscal, soit par les entreprises. Les réponses à ce genre de suggestions étaient réservées, la Ministre des Finances mettant en avant les déchets fiscaux et le besoin de disposer des moyens budgétaires suffisamment confortables pour continuer à réfléchir dans cette voie. L'UEL plaçant la considération dans un ensemble plus vaste et général – celui de la Grande-Région. Pour rappel : l'UEL suggère d'évaluer le rapport coût-bénéfice en matière de finances publiques au niveau de la Grande-Région.

Etablissement stable – privé et public

A force de faire évoluer le nombre de télétravailleurs frontaliers, les entreprises – et d'ailleurs aussi les établissements publics – rencontrent un problème particulier. Surtout les représentants de l'UEL ont fait état des risques d'être considérés comme disposant d'un établissement stable dans les pays où résident leurs collaborateurs étrangers, occupés en mode de télétravail, et, partant, d'être traitées comme des entreprises disposant d'un établissement stable, respectivement en France, en Belgique ou en Allemagne.

Dans ce genre de contexte a également été évoquée une tendance à disposer d'immeubles de bureaux d'un côté et de l'autre des frontières. Les aspects de cette question ont fait l'objet d'une discussion sans conclusion.¹¹

La situation particulière des frontaliers allemands employés, dans un sens large, dans la fonction publique luxembourgeoise

Une situation particulière concerne les frontaliers résidant en Allemagne, qui travaillent dans la fonction publique luxembourgeoise. Dès le premier jour effectué en mode de télétravail, ces frontaliers tombent sous l'autorité des administrations fiscales allemandes. Il convient de comprendre dans un sens large l'appartenance à la fonction publique luxembourgeoise suivant l'acception retenue par les autorités allemandes. Dès lors qu'une rémunération est de provenance publique, comme c'est notamment le cas dans le contexte de l'Université du Luxembourg, les autorités fiscales allemandes appliquent la disposition mentionnée.

Dans cette problématique, il y a une évolution qui est perceptible. D'après Madame la Ministre des Finances, le problème est connu et perçu par son homologue allemand et une solution est en discussion.

Eviter le dumping social

Au fil des échanges, il est apparu que le seuil des 25% fixé en matière de sécurité sociale par le règlement européen 883/2004, est le reflet d'un souci d'éviter au mieux des pratiques de dumping social qui pourraient naître de l'envoi de salariés vers des lieux pratiquant des taux de cotisation sociales plus favorables que d'autres contrées. Cet aspect a notamment été souligné par les représentants syndicaux, qui, à l'unisson, réclament le maintien de ce seuil pour les activités transfrontalières de salariés qui n'effectuent pas du télétravail. Un relèvement de ce seuil ne devrait concerner que les seuls télétravailleurs. En effet, avec l'accord-cadre européen qui relève ce seuil à 49% au lieu de 25%, la revendication des syndicats est respectée puisque cet accord, qui sera mis en vigueur dès le 1^{er} juillet 2023 et qui ne nécessite pas une ratification de la part de la Chambre des Députés, ne s'appliquera qu'aux seuls télétravailleurs.

15 Conclusions

La sous-commission « télétravail » constate que les partenaires sociaux ainsi que les représentants du Gouvernement s'accordent dans l'appréciation qu'il faudrait pouvoir accorder aux travailleurs frontaliers la possibilité de travailler deux jours par semaine en mode de télétravail sans basculer sous l'impôt de leur pays de résidence.

¹¹ Le Conseil Économique et Social y consacre un chapitre dans son avis du 29 juin 2022 « Pour un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région ».

Force est de constater que les actuels seuils fiscaux, à savoir 34 jours pour la France et la Belgique et 19 jours pour l'Allemagne, ne répondent pas encore à cet objectif, même si les avancées négociées par le Gouvernement luxembourgeois avec les autorités des trois pays voisins constituent déjà une avancée.

Dans le contexte des seuils fiscaux, la sous-commission encourage le Gouvernement non seulement à viser un seuil plus élevé, mais de tenter également à harmoniser les seuils appliqués par nos pays voisins.

Concernant le relèvement du seuil de 25% à 49% en matière de sécurité sociale, tel qu'il est prévu par un accord-cadre européen dont la mise en vigueur est fixée au 1^{er} juillet 2023, la sous-commission salue le fait que le Gouvernement luxembourgeois a adhéré à cet accord. La sous-commission salue également le fait que les dispositions de cet accord sont réservées aux télétravailleurs et ne concernent pas les autres activités transnationales, permettant ainsi de maintenir le seuil des 25% et d'éviter ainsi le risque de dumping social.

La sous-commission constate que les partenaires sociaux insistent sur le caractère volontaire du télétravail et ne sont pas demandeurs pour disposer d'un droit au télétravail qui, forcément, serait assorti d'obligations. La sous-commission « télétravail » n'entend partant pas introduire un droit au télétravail. La sous-commission note par ailleurs que les partenaires sociaux se réfèrent tous à la convention relative au régime juridique du télétravail signée le 20 octobre 2020 et déclarée d'obligation générale par règlement grand-ducal du 22 janvier 2021 et ne sont pas demandeurs à l'introduction d'un cadre légal réglementant le télétravail. Il n'est, de ce fait, pour l'instant, pas envisagé de créer un cadre légal global sur le télétravail. Toutefois, la sous-commission n'exclut pas de légiférer pour introduire des dispositions ponctuelles qui rendent plus précis et confèrent une meilleure sécurité juridique à des accords convenus entre les partenaires sociaux. La sous-commission rappelle la loi du 1^{er} avril 2022 portant modification des articles L. 414-3 et L. 414-9 du Code du travail (doc. parlem. 7862) qui précise l'implication des délégations du personnel lors de la détermination des modalités du télétravail dans une entreprise. La sous-commission renvoie également au projet de loi portant modification du Code du travail en vue d'introduire un dispositif relatif au droit à la déconnexion (doc. parlem. 7890), droit qui a, entre autres, toute son importance dans le cadre du télétravail.

A la suite de constats répétés par les différents interlocuteurs entendus par la sous-commission « télétravail », les membres de la sous-commission sont d'avis que les accords de non double imposition avec les pays voisins du Luxembourg doivent être actualisés en vue d'en faciliter l'application dans les cas concrets, même si une telle adaptation peut s'avérer difficile et longue à réaliser étant donné les nombreux intérêts divergents des pays concernés. La sous-commission a dû constater que ni les employeurs, ni les représentants des salariés privés ou publics apprécient positivement un recours aux réglementations en vigueur. Force est de constater que, d'office, les concernés (employeurs et salariés) évitent les situations qui les exposeraient à devoir y recourir.

La sous-commission « télétravail » met un accent particulier sur la question, régulièrement survenue, de l'attractivité du Grand-Duché comme lieu de travail. Il va sans dire, que le Luxembourg nécessite l'apport d'une main d'œuvre étrangère pour assurer le fonctionnement de nombreux domaines et secteurs d'activité, voire de fonctions essentielles pour le pays. Le développement du télétravail est considéré comme étant un aspect de cette question. D'autres aspects existent et méritent réflexion. La sous-commission encourage la Chambre des Députés et le Gouvernement à se pencher sur ces aspects et à les considérer, entre autres, à partir d'une approche fondée sur la Grande Région, comme bassin d'emploi. Dans ce contexte, la sous-commission relève la demande des employeurs de procéder à un bilan coût-bénéfices au niveau des finances publiques pour alimenter un argumentaire relatif à d'éventuelles demandes de compensations financières émanant des régions limitrophes.

La sous-commission « télétravail » encourage le Gouvernement à veiller à une mise en vigueur rapide du projet de règlement grand-ducal déterminant les conditions générales relatives à l'exercice du télétravail des fonctionnaires et employés de l'État, notamment dès que l'avis y afférent du Conseil d'État sera disponible.