

N° 5559⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**portant transposition de la directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(28.11.2006)

Par dépêche du 9 mars 2006, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, lequel a été élaboré par le ministre du Travail et de l'Emploi.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Les avis de la Chambre des employés privés, de la Chambre de travail, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers sur le projet de loi en cause ont été communiqués au Conseil d'Etat par dépêches respectivement des 5 mai, 19 juin, 19 août et 6 octobre 2006.

Le projet de loi sous avis vise à transposer la directive 2002/15/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, qui complète le règlement (CEE) No 3820/85 du Conseil du 20 décembre 1985 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route. Comme ce règlement fixe des règles communes concernant les temps de conduite et de repos des conducteurs, mais ne couvre cependant pas les autres aspects de la durée de travail dans le transport routier, la directive comble cette lacune. Elle comprend un ensemble de prescriptions plus spécifiques relatives à la durée du travail pour les personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, qui visent à assurer la sécurité des transports ainsi que la santé et la sécurité des personnes concernées et de rapprocher davantage les conditions de concurrence. Ainsi, elle définit notamment le temps de travail, les limites maximales au temps de travail, les pauses et le travail de nuit.

Son champ d'application couvre uniquement les travailleurs mobiles employés par une entreprise de transport établie dans un Etat membre qui participent à des activités mobiles de transport routier couvertes par le règlement No 3820/85 ou, à défaut, par l'accord européen relatif au travail des équipages des véhicules effectuant des transports internationaux par route (AETR). Sont donc visés particulièrement les conducteurs routiers de véhicules de plus de 3,5 tonnes.

Les travailleurs mobiles exclus du champ d'application de cette directive, à l'exception des conducteurs indépendants, bénéficient de la protection de base prévue par la directive 93/104/CE et ses modifications ultérieures.

Les conducteurs indépendants ont été inclus dans le champ d'application de la directive 2002/15/CE, mais, dans l'immédiat, les dispositions de la directive ne leur sont pas applicables. Ce n'est qu'à partir de 2009 que la Commission pourra proposer, après une évaluation des conséquences de leur exclusion temporaire, les conditions dans lesquelles les conducteurs indépendants seront soumis à la directive. Saisi d'un recours en annulation de la directive 2002/15/CE, la Cour de justice des Communautés européennes a précisé que l'inclusion des indépendants dans le champ d'application de cet acte communautaire ne constitue pas une intervention démesurée et intolérable portant atteinte aux principes de libre exercice d'une activité professionnelle et de liberté d'entreprendre, ou à celui de la proportionnalité (CJCE, C-184/02 et C-223/02, 9 septembre 2004).

La directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail et consolidant notamment la directive 93/104/CE précitée, a été transposée en droit national par la loi du 19 mai 2006

1. transposant la directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail;
2. modifiant la loi modifiée du 7 juin 1937 ayant pour objet la réforme de la loi du 31 octobre 1919 portant règlement légal du louage de service des employés privés;
3. modifiant la loi modifiée du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée de travail des ouvriers occupés dans les secteurs public et privé de l'économie;
4. modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant les services de santé au travail;
5. modifiant la loi du 20 décembre 2002 portant 1. transposition de la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services; 2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail (*Doc. parl. No 5386*).

Pour éviter que les dispositions relatives à l'aménagement du temps de travail des ouvriers ne deviennent pleinement applicables au secteur du transport routier, le législateur a pris soin, lors de l'adoption de ladite loi, de modifier l'article 2 de la loi modifiée du 9 décembre 1970 portant réduction et réglementation de la durée de travail des ouvriers occupés dans les secteurs public et privé de l'économie, de sorte à exclure les travailleurs du secteur routier, contrairement aux autres travailleurs mobiles, du droit commun et à permettre au législateur de définir ultérieurement leur temps de travail par une loi spéciale. Le Conseil d'Etat constate que la loi du 19 mai 2006 reste à être intégrée par règlement grand-ducal, à prendre sur avis du Conseil d'Etat, dans le Code du travail et devra y être insérée au Livre II, titre premier, chapitre premier, aux articles L. 211-1 et suivants, alors que ladite loi du 9 décembre 1970 a été abrogée par la loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du Travail.

Le projet de loi sous avis propose des prescriptions spécifiques concernant l'aménagement du temps de travail des travailleurs du secteur routier, auxquels les règles de droit commun relatives à la durée du travail des travailleurs mobiles ne s'appliquent pas. Le Conseil d'Etat estime que cette réglementation spéciale, pour autant qu'elle vise les travailleurs mobiles employés par une entreprise de transport, pourrait à l'instar de la réglementation concernant la durée de travail des ouvriers, apprentis et stagiaires occupés dans l'hôtellerie et la restauration, s'insérer au titre premier du Livre II dans un nouveau chapitre et il peut dès à présent marquer son accord avec une telle approche.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Remarque préliminaire

Si les auteurs devaient suivre la proposition du Conseil d'Etat et intégrer les dispositions en projet dans le Livre II, Titre premier du Code du travail, le nouveau chapitre pourrait se décliner en plusieurs sections munies des intitulés prévus dans l'actuel dispositif. En cas de maintien d'une loi autonome, le Conseil d'Etat recommande aux auteurs de supprimer les différents intitulés répartis dans le texte et de munir, à l'instar de la directive, chaque article d'un intitulé propre.

Article 1er

Cet article délimite le champ d'application de la future loi, mais, contrairement à la directive, il ne prend pas en compte les conducteurs indépendants. Ce choix, qui n'est pas autrement commenté par les auteurs du projet, rencontre la désapprobation véhémement des chambres professionnelles, alors qu'elles craignent que cette différenciation ne soit une source potentielle de distorsion de concurrence entre les deux catégories de conducteurs. Il est vrai que quelques mois après l'entrée en vigueur de la directive, les transporteurs et entreprises de transport européens ont déjà exigé que tous les conducteurs, qu'ils soient indépendants ou non, soient soumis à la même réglementation, invoquant le fait que la réglementation actuelle, qui incite les conducteurs indépendants à allonger davantage leur durée de travail, est très contestable du point de vue de la sécurité routière et qu'une application unilatérale de la réduction du temps de travail conduirait à une distorsion de la concurrence favorable aux micro-

entreprises. Cette problématique a même fait l'objet d'une question écrite à la Commission (E-2605/02) à laquelle la Commission a répondu que cette application est pourtant le résultat d'un difficile processus de conciliation entre le Conseil et le Parlement, que la Commission accepte et respecte.

Le Conseil d'Etat admet que les règles édictées par la directive sont des règles minimales et que rien n'empêche un Etat à adopter des règles plus favorables à la protection de la sécurité et de la santé des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier. Néanmoins, le fait des auteurs de ne pas soumettre les chauffeurs indépendants aux dispositions de la future loi, sans cependant les exclure expressément, ne tire pas à conséquence dans l'immédiat, comme il résulte des développements ci-avant. De toute façon, les deux catégories de conducteurs font l'objet de règles communes sur les temps de conduite et de repos régis par le règlement (CEE) No 3820/85 du 20 décembre 1985 qui fixe le temps de conduite ininterrompue maximal, les pauses et le temps de conduite hebdomadaire. Ce règlement vient d'ailleurs d'être remplacé par le règlement (CE) No 561/2006 du 15 mars 2006, instaurant des pauses plus fréquentes et améliorant et simplifiant les possibilités de contrôle et de sanction.

Cependant, une transcription littérale de la directive aura l'avantage de bannir toute ambiguïté, de sorte que le Conseil d'Etat recommande aux auteurs de compléter l'article 1er par un ajout relatif aux conducteurs indépendants.

Article 2

Le projet de loi entend reproduire les définitions telles qu'établies par l'article 3 de la directive. Dans la suite logique du raisonnement développé à l'article 1er, il y aura lieu d'intégrer la définition des „conducteurs indépendants“ dans le dispositif de la future loi.

En ce qui concerne les définitions du „temps de travail“ et du „temps de disponibilité“, le projet de loi laisse aux partenaires sociaux la possibilité de négocier par convention collective ou accord interprofessionnel des forfaits de répartition des temps d'inactivité entre temps de travail et temps de disponibilité. Le Conseil d'Etat renvoie à ses avis émis dans le cadre de la loi du 19 mai 2006 précitée (cf. *doc. parl. Nos 5386⁴, 5386⁷, 5386¹¹ et 5386¹⁵*) dans lesquels il s'était longuement penché sur la problématique concernant la délimitation des compétences des pouvoirs législatif et réglementaire, d'une part, et de la négociation collective, d'autre part, dans le domaine de la protection de la santé et du repos des travailleurs, qui est une matière réservée à la loi. Sous réserve des observations y développées, le Conseil d'Etat peut souscrire à la démarche des auteurs qui laissent aux partenaires sociaux le soin de préciser les modalités concrètes de la mise en œuvre des normes édictées par le législateur.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs ne reprennent pas les définitions de la directive concernant „la période nocturne“ et le „travail de nuit“. La directive définit comme travail de nuit, tout travail accompli durant la période nocturne, à savoir toute période d'au moins quatre heures entre minuit et 7 heures, telle que définie par la législation nationale. A l'article 6 du projet sous avis, les auteurs du projet se réfèrent au travail de nuit effectué dans la période comprise entre 0 heures et 5 heures. Le Conseil d'Etat demande, à l'instar de la Chambre des employés privés, d'inclure la définition de la période nocturne et du travail de nuit à l'article 2.

Article 3

Cet article a trait à la durée maximale hebdomadaire du travail. Au vœu de la directive, la durée moyenne hebdomadaire de travail doit être fixée à quarante-huit heures. Elle peut être portée à soixante heures si la moyenne de quarante-huit heures par semaine sur quatre mois n'est pas dépassée. Les Etats membres peuvent déroger aux dispositions de la directive, à condition que des repos compensatoires soient prévus. Toutefois, ils peuvent introduire des dispositions plus favorables aux travailleurs.

Les auteurs du projet instaurent au paragraphe 1er une période de référence d'un mois qui peut être étendue à quatre mois par voie d'autorisation ministérielle, sinon à six mois par convention collective ou par accord professionnel. Dans ces cas, la durée hebdomadaire de travail peut être portée à soixante heures à condition que la limite maximale de quarante-huit heures en moyenne par semaine ne soit pas dépassée. Ainsi, le projet sous avis va au-delà des prescriptions de la directive et s'attire de vives critiques de la Chambre de commerce, qui relève que la question de la durée de la période de référence applicable au calcul de la durée moyenne hebdomadaire de travail est un élément substantiel de concurrence du secteur des transports luxembourgeois. La Chambre des employés privés, quant à elle, juge la durée de quarante-huit heures, de même que les possibilités d'extension des périodes de référence,

excessives et exige que soient prescrites des durées de travail hebdomadaire et journalières maximales, conformément au régime de droit commun.

Le Conseil d'Etat reconnaît les efforts des auteurs de vouloir concilier les différents enjeux en cause, à savoir l'équité de la concurrence, la sécurité routière et les garanties d'une protection suffisante de la sécurité et de la santé des travailleurs concernés. Aussi peut-il marquer son accord au texte proposé, d'autant plus que les dispositions de la future loi doivent être combinées avec celles du règlement (CE) No 561/2006 du 15 mars 2006 précité qui déterminent de manière précise les durées et les fréquences des repos et des conduites journalières et hebdomadaires. Il invite cependant les auteurs à exprimer les nombres d'heures et de mois en toutes lettres et non pas en chiffres. Cette remarque vaut d'ailleurs pour l'intégralité du texte en projet. En ce qui concerne la référence respectivement à la loi modifiée du 7 juin 1937 et à celle du 9 décembre 1970, elle est à remplacer par la référence à l'article L. 211-9 du Code du travail, sous réserve que cet article demeure inchangé lors de l'insertion notamment de la loi du 19 mai 2006 précitée dans le Code du travail.

Le paragraphe 3 de l'article 3 fait, selon le commentaire des auteurs, un rappel du droit commun en précisant que les heures de travail effectuées au-delà de la limite hebdomadaire de quarante heures à la fin de la période de référence sont considérées comme heures supplémentaires, sans pour autant toucher à la question de la rémunération de ces heures supplémentaires. Le Conseil d'Etat reste perplexe devant cette référence à la moyenne hebdomadaire de quarante heures, alors que selon l'article 3 du projet, la durée de travail hebdomadaire moyenne normale est de quarante-huit heures dans le secteur visé par le projet sous avis et que, normalement, seul le travail effectué au-delà des limites journalières et hebdomadaires de la durée normale de travail déterminée par la loi ou les parties (cf. notamment art. L. 211-20 du Code du travail) est à considérer comme travail supplémentaire.

En outre, à l'instar de la Chambre des employés privés, il s'interroge sur l'incidence de cette disposition qui ne prévoit aucune compensation dans le chef du travailleur concerné.

Les autres paragraphes de l'article 3 ne donnent pas lieu à observation.

Articles 4 et 5

Sans observation.

Article 6

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations sous l'article 2 en ce qui concerne la définition de la période nocturne et du travail de nuit.

La Chambre de commerce fait remarquer à juste titre que, quelle que soit la durée de travail de nuit accomplie par le travailleur, la limite de dix heures de travail journalier s'appliquera et insiste que l'application de la limite journalière de dix heures de travail soit soumise à la condition pour le travailleur mobile d'avoir presté une durée minimale de travail pendant la période nocturne. Le Conseil d'Etat peut se rallier à une telle approche, quitte à revoir la plage horaire pour le travail de nuit et de la conformer au droit commun. A l'instar de la Chambre des employés privés, il estime qu'en vue d'une transposition complète de la directive, il y aura lieu de compléter l'article sous examen par un ajout concernant la compensation.

Le Conseil d'Etat ne saurait en aucun cas marquer son accord avec la disposition de l'alinéa 2 qui laisse aux partenaires sociaux toute latitude pour déterminer la dérogation à la règle posée à l'alinéa précédent. Si pour des motifs objectifs ou techniques ou pour des raisons relatives à l'organisation du travail une dérogation à la limite de dix heures peut être envisagée en conformité avec l'article 8 de la directive, cette dérogation devra être confinée impérativement dans le texte de la future loi. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de libeller l'alinéa 2 de l'article sous revue comme suit:

„Il ne peut être dérogé à cette limite qu'en cas de circonstances exceptionnelles et que pour des motifs objectifs ou techniques ou pour des raisons relatives à l'organisation du travail, selon les modalités fixées par règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat.“

Le Conseil d'Etat estime que la condition de la consultation des partenaires sociaux établie par l'article 8 de la directive est ainsi implicitement remplie, alors que, conformément à la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale, les chambres professionnelles se trouvent associées de façon organique à la procédure d'adoption des lois et des règlements d'exécution des lois dans le sens que leur avis doit obligatoirement être demandé pour tout texte susceptible de les intéresser.

En tout état de cause, le Conseil d'Etat ne saurait accorder la dispense du second vote constitutionnel en cas de maintien d'une formulation aussi vague que celle qui est prévue et qui contrevient aux exigences constitutionnelles dans une matière réservée à la loi.

Article 7

Sans observation.

Articles 8, 9 et 11

L'article 14, paragraphe 3 de la directive dispose que les Etats membres veillent à ce que les expéditeurs, les chargeurs, les commissionnaires de transport, les maîtres d'œuvre, les sous-traitants et les entreprises qui emploient des travailleurs mobiles respectent les dispositions pertinentes de la directive. En outre, selon l'article 11, un régime de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives pour les infractions aux dispositions nationales doit être arrêté par les Etats membres.

Pour satisfaire à cette obligation, les auteurs du projet introduisent la coresponsabilité pénale tant de l'employeur que du contractant du transporteur prenant „une influence déterminante sur le déroulement de l'activité de transport routier“. Aussi louable que soit l'intention des auteurs, qui veulent innover dans le cadre de la nouvelle législation par „l'introduction d'une chaîne de responsabilité“, le Conseil d'Etat se doit d'insister sur le fait qu'il ne saurait s'agir ici d'une responsabilité pour faits commis par autrui, mais bien d'une responsabilité personnelle de l'employeur ou de son cocontractant, qui découle d'une faute „personnelle“ consistant notamment à donner des instructions délibérément de nature à violer les dispositions prévues par le projet sous avis en matière d'aménagement du temps de travail. En conséquence, cette „faute personnelle“ devra être décrite avec précision.

En ce qui concerne la responsabilité pénale de l'employeur, le Conseil d'Etat constate que les points 1) à 5) de l'article 11 précisent le contenu de la faute „personnelle“ de l'employeur, de sorte qu'il ne s'oppose pas à cette disposition. Il estime cependant que l'article 8 est superfétatoire, alors qu'il n'énonce qu'une évidence qui résulte du texte même de la loi et recommande sa suppression.

Les auteurs souhaitent incriminer également le fait du contractant du transporteur professionnel de „prendre une influence déterminante sur le temps de travail“. Cette formulation vague ne saurait suffire à la précision exigée, de sorte que le Conseil d'Etat devra s'y opposer formellement, le principe de la légalité des délits et des peines établi par l'article 14 de la Constitution n'étant pas respecté. Il pourra cependant marquer son accord à une disposition qui viserait à engager la responsabilité pénale du donneur d'ordres du transporteur, quel qu'il soit, et notamment de tout expéditeur, affréteur, mandataire, ou destinataire des marchandises, lorsqu'il aura donné au transporteur routier ou à ses préposés, des instructions qui auront directement provoqué à commettre une infraction à la législation en matière d'aménagement du temps de travail.

Aussi le Conseil d'Etat recommande-t-il aux auteurs de reformuler le point 6 de l'article 11 et de le refondre ensemble avec l'alinéa 2 de l'article 9 en une seule disposition. Aux yeux du Conseil d'Etat, l'article 11 (8 selon le Conseil d'Etat) pourra se lire comme suit:

„Est puni d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 251 à 20.000 euros ou d'une de ces peines seulement,

- 1) le fait de tout employeur ...
 1. d'avoir occupé ...
 2. de s'être rendu coupable ...
 3. de s'être rendu ...
 4. de n'avoir pas respecté ...
 5. de n'avoir pas observé ...
- 2) le fait, pour tout expéditeur, commissionnaire, affréteur, mandataire, destinataire ou tout autre donneur d'ordres, de donner, en connaissance de cause, à tout transporteur routier de voyageurs ou de marchandises, ou à tout préposé de celui-ci, des instructions qui auront provoqué aux infractions visées au point 1) ci-dessus.“

Le premier alinéa de l'article 9 pourra être maintenu, sauf à compléter les termes „clause ou accord contraire“ par l'ajout des termes „moins favorable“.

Article 10

La Chambre de travail et la Chambre des employés privés font remarquer à raison que l'Inspection du travail et des mines est légalement compétente pour contrôler l'application du droit du travail et que ce contrôle devra être renforcé le cas échéant par les agents de la police et ceux des douanes pour être plus efficace. Le Conseil d'Etat peut se rallier à cette approche.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 28 novembre 2006.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

