



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis III/60/2021

15 décembre 2021

Détachement des travailleurs

relatif au

Projet de loi portant :

1° transposition de la directive (UE) 2020/1057 du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier et modifiant la directive 2006/22/CE quant aux exigences en matière de contrôle et le règlement (UE) n°1024/2012 ;

2° modification du Code du travail.

Par lettre du 11 octobre 2021, Monsieur Dan Kersch, ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Economie sociale et solidaire, a saisi pour avis notre Chambre au sujet du projet de loi sous rubrique.

1. Le présent projet de loi a pour objet d'assurer la mise en œuvre effective et proportionnée 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 (désignée ci-après la « directive 96/71/CE ») dans le secteur du transport routier, alors qu'il a été jugé nécessaire d'instaurer des règles sectorielles tenant compte des particularités liées à l'extrême mobilité de la main d'œuvre dans ce secteur et établissant un équilibre entre la protection sociale des conducteurs et la libre prestation de services transfrontaliers pour les opérateurs. Ce faisant il transpose la directive 2020/1057.

2. En outre, le présent projet de loi a pour objectif d'adapter la législation nationale en matière de détachement de salariés afin de se conformer aux exigences découlant des dispositions de la directive 2014/67, conformément aux points soulevés par la Commission dans le cadre de l'évaluation préliminaire des mesures nationales luxembourgeoises de transposition de ladite directive.

3. Il est également proposé de modifier certaines autres dispositions du Code du travail en lien avec le détachement.

4. A titre principal, la Chambre des salariés (CSL) souhaite préciser qu'elle n'a pas connaissance du contenu de l'évaluation préliminaire des mesures nationales luxembourgeoises de transposition faite par la Commission européenne. Or, le projet de loi justifie une grande partie des changements à apporter dans le Code du travail par cette évaluation de la Commission. Il est donc regrettable que la CSL ne dispose pas de ce document et ne puisse évaluer à sa juste valeur les décisions prises dans ce contexte.

Dispositions générales

5. L'intitulé du titre préliminaire de l'article L. 010-1. « Disposition d'ordre public » est reformulé de façon à être plus général et devient donc « Disposition générale ».

6. La CSL regrette cette nouvelle formulation du fait qu'il s'agit d'une notion diminutive par rapport à la notion « d'ordre public », qui elle englobe le fait que nul ne peut déroger à ces règles. Le fait d'introduire un article L.010-2. ne justifie en aucun cas une diminution de la portée de l'article L.010-1.

7. Un nouvel article L. 010-2 est ajouté dans le code du travail, afin de garantir une égalité de traitement entre les salariés détachés et les salariés non détachés. En effet, le projet de loi énonce dans ses commentaires des articles que la Commission avait relevé que les dispositions spécifiques de la directive 2014/67, protégeant les salariés détachés qui ont engagé des procédures judiciaires font actuellement défaut.

8. La Chambre des salariés (CSL) salue l'ajout d'un nouvel article L. 010-2 dans le Code du travail protégeant les salariés détachés qui ont engagé des procédures judiciaires.

La déclaration du détachement

9. Il a été précisé que la déclaration du détachement à l'Inspection du travail et des mines (ITM) doit intervenir « au plus tard » dès le commencement du détachement. De plus, les données d'identification » de l'employeur à transmettre à l'ITM en cas de déclaration d'un détachement ont aussi été précisées et sont remplacées par « l'identité, l'adresse, ainsi que les coordonnées électroniques et téléphonique ». Par contre, ces données ne seront plus demandées pour le représentant effectif de l'entreprise.

La CSL salue ces précisions qui renforcent la sécurité en termes de déclaration du détachement pour le salarié. Par contre, le fait qu'il ne soit plus nécessaire d'avoir les informations d'identité du représentant effectif peut poser problème dans les grandes entreprises ou des groupements d'entreprise qui se situent dans des Etats membres différents. Il sera alors difficile en cas de violation des règles du détachement d'identifier le véritable employeur du salarié détaché. En outre, du fait de la digitalisation croissante des entreprises ce risque devient de plus en plus réel.

10. Il est prévu que l'adresse et les coordonnées électroniques et téléphoniques de la personne de contact désignée par l'entreprise detachante soient également communiquées à l'Inspection du travail et des mines. La référence à la durée de la prestation a également été ajoutée pour des questions de précision.

La CSL salue cette modification en vue de pouvoir clairement identifier la personne de contact pendant toute la durée du détachement.

11. Il est prévu que l'adresse sur le territoire luxembourgeois de conservation des documents doit être communiquée à l'Inspection du travail et des mines.

12. Néanmoins, la communication de la profession du salarié détaché est supprimée pour tenir compte des observations faites par la Commission. Cette dernière considère en effet que les informations concernant les noms, prénoms, dates de naissance et nationalités des travailleurs détachés devraient être suffisantes pour identifier un salarié et que l'obligation de fournir des informations détaillées concernant, entre autres, la profession des salariés détachés n'est ni justifiée ni proportionnée car elle n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif de la disposition qui consiste à « procéder à une simple déclaration » contenant « les informations nécessaires pour permettre des contrôles factuels sur le lieu de travail ».

La CSL réitère qu'elle n'est pas en connaissance du contenu de l'évaluation préliminaire des mesures nationales luxembourgeoises de transposition faite par la Commission européenne. Néanmoins, la CSL estime qu'afin d'assurer une protection accrue du salarié détaché, il est nécessaire que l'ITM puisse contrôler plus que la simple déclaration du salarié. Afin d'éviter tout abus, l'ITM devrait pouvoir contrôler que le salarié détaché se trouve au poste de travail initialement prévu et pour lequel il a été effectivement détaché. La CSL est donc d'avis que les informations que le projet de loi entend ici supprimer sont des informations importantes dans la lutte contre les faux détachements et de ce fait l'ITM devrait pouvoir continuer à en disposer.

13. Il n'est plus prévu que l'identité du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre soit communiquée à l'ITM. De plus, l'obligation de vérification de la déclaration de détachement incombant au maître d'ouvrage et au donneur d'ordre est transférée au prestataire de services. Ce dernier devra vérifier la déclaration auprès de l'ITM dans le cas de chaîne de sous-traitance. En effet, la Commission considère que le fait que le destinataire des services se voit soumis à une obligation supplémentaire lorsqu'il passe un contrat avec le prestataire de services transfrontalier, cette obligation le dissuaderait de conclure un contrat avec un tel prestataire.

14. La CSL est d'avis que le fait de ne plus imposer l'obligation de vérification au maître d'ouvrage et au donneur de l'ordre implique le risque d'une augmentation des cas de détachement non déclaré et donc illégal.

15. L'exemption de déclaration d'un détachement au particulier qui contracte avec une entreprise pour son usage personnel ou celui de son conjoint, de son partenaire ou ses ascendants ou descendants est supprimé.

16. L'obligation de communication de certains documents a été supprimé afin de tenir compte des observations faites par la Commission. En effet, cette dernière considère que conformément à l'article

9, paragraphe 1, point b), de la directive 2014/67, les Etats membres peuvent imposer l'obligation de conserver ou de fournir certains documents se rapportant aux prestations des travailleurs détachés, mais que cela ne signifie pas pour autant que la notification de ces documents peut être exigée en même temps que la simple déclaration.

17. Dans ce sens, l'obligation de communiquer le certificat de déclaration préalable ou l'attestation la remplaçant délivrée par le ministère des classes moyennes à l'ITM a été supprimé. La Commission considère que ce document est déjà exigé par une autre autorité de l'Etat membre d'accueil, et que le principe consistant à ne devoir présenter les documents qu'une seule fois doit être respecté. Elle précise que si l'autorité responsable des conditions de travail des travailleurs détachés a besoin de ces documents, elle devrait faire jouer la coopération entre les deux autorités nationales au lieu de soumettre le prestataire de services à une charge supplémentaire.

18. La copie certifiée conforme du formulaire A1 n'est plus exigée conformément à la loi du 29 mai 2009 portant abolition de l'obligation de fournir une copie certifiée conforme d'un document original. Néanmoins il est introduit qu'à défaut de cette copie du formulaire A1, il est prévu de demander une preuve d'affiliation plutôt qu'une simple indication de l'organisme de sécurité sociale.

19. Compte tenu des remarques de la Commission, certains documents ne doivent plus être fournis à la demande de l'ITM, il s'agit du certificat de TVA, des attestations de conformité aux différentes directives, des documents attestant les qualifications et du certificat médical d'embauchage délivré par les services de santé. En outre, l'obligation de fournir à l'ITM la copie du registre sur l'hébergement du salarié détaché, la copie du document reprenant les modalités de prise en charge par l'employeur des dépenses de voyage, logement, nourriture et la copie du document reprenant le montant de ces dépenses, a été supprimée.

La CSL estime qu'afin de remplir ses fonctions de manière efficace, l'ITM doit être en mesure de demander les documents qu'elle juge utile au cas par cas. Ainsi la copie du registre sur l'hébergement du salarié détaché, la copie du document reprenant les modalités de prise en charge par l'employeur des dépenses de voyage, logement, nourriture et la copie du document reprenant le montant de ces dépenses dont des documents en lien avec la rémunération du salarié détaché, doivent être fournis à l'ITM en cas de demande.

20. Il est précisé que l'article L. 010-2 nouveau s'applique aux salariés détachés pour tenir compte des remarques de la Commission qui a relevé que la protection des salariés détachés qui ont engagé des procédures judiciaires, fait actuellement défaut.

La CSL salue la précision sur le fait de la protection des salariés détachés.

Les sanctions

21. Les références aux articles L. 145-4, L.145-5 et L. 145-6, qui régissent l'obligation de communiquer certaines informations à l'ITM ont été ajoutées à l'article L.143-1, afin de prévoir des sanctions administratives en cas de non- respect des règles prévues. Du fait d'avoir supprimé l'obligation de vérification de déclaration du détachement, le maître d'ouvrage et le donneur d'ordre ne risquent plus de sanction administrative à ce sujet.

22. Il est précisé que la procédure d'injonction n'est pas applicable au non-respect de l'obligation pour le salarié mobile d'avoir les documents requis à sa disposition en cas de contrôle. L'obligation doit donc être exécutée immédiatement et aucun délai ne peut être mis en place. Par conséquent, l'amende pourra être infligée directement sur place.

23. La CSL est d'avis que la loi doit prévoir que l'amende doit en tout état de cause être à charge de l'employeur alors qu'il doit être la personne présumée responsable du défaut du respect de l'obligation légale en cause. Il appartiendra par la suite à l'employeur de se

retourner contre son salarié et de rapporter la preuve de la responsabilité et du comportement fautif de celui-ci ayant mené à l'amende.

24. Dans ce contexte, la Commission considère que les dispositions du Code du travail relatives à l'exécution transfrontalière de la sanction ou d'une amende administrative pécuniaire qui requièrent une « reconnaissance » de la part de l'autre Etat membre se heurtent à des difficultés considérables. La directive 2014/67 prévoit que les demandes d'exécution d'une sanction ou d'une amende administrative ou de notification d'une décision infligeant une telle sanction ou amende doivent être effectuées sans qu'aucune autre formalité ne soit requise. Les termes « reconnaissance » ont ainsi été supprimés pour tenir compte de ces observations. Pour les mêmes raisons, l'obligation de traduction des documents en langue allemande ou française des demandes d'exécution des amendes ou sanctions a été supprimée.

La transposition de la directive 2020/1057 relative aux salariés mobiles

25. La transposition de la directive 2020/1057 au sein du Code du travail donne lieu à l'instauration de règles spécifiques en ce qui concerne le détachement des salariés mobiles dans le secteur du transport qui font l'objet du chapitre V.

26. Les règles prévues dans le chapitre V sont des règles spécifiques qui prévalent sur les règles générales du détachement. Elles s'appliquent dans le cas des salariés entrant dans le champ d'application défini. Néanmoins, pour tout ce qui ne fait pas l'objet de dispositions particulières dans le cadre dudit chapitre, ce sont les règles générales du détachement qui devront trouver à s'appliquer. Le champ d'application du chapitre V proposé par le projet de loi est repris par de l'article 1^{er} de la directive 2020/1057.

27. Il est précisé que les règles du détachement s'appliquent aux opérations de cabotage. Un cabotage a lieu lorsqu'un camion provenant de l'étranger effectue des livraisons sur le territoire d'un autre pays de l'UE, et ce juste après avoir effectué une livraison internationale depuis un autre pays.

28. Le projet de loi propose d'insérer un article L. 145-2, qui précise les situations qui ne doivent pas être considérées comme du détachement, telles que prévues par la directive 2020/1057. En outre, des précisions quant à des exemptions relatives à des activités supplémentaires sont précisées et sont reprises de ladite directive.

29. La durée de 12 mois prévue dans le cadre du détachement prend fin lorsque le salarié mobile quitte le territoire national. La période de détachement n'est pas cumulable avec les périodes de détachement antérieures pour un même salarié mobile ou pour un salarié mobile qui le remplace.

30. Le projet de loi prévoit qu'une déclaration de détachement est à effectuer au plus tard dès le commencement du détachement. Néanmoins, les entreprises devront effectuer la déclaration de détachement via le système d'information du marché intérieur (« IMI ») et la tenir à jour, le cas échéant. De plus, l'entreprise doit veiller à ce que le salarié mobile ait en sa possession la copie de la déclaration de détachement, la preuve des opérations de transport ayant lieu sur le territoire national, et les enregistrements du tachygraphe. Lors d'un contrôle ces documents doivent être présentés. A défaut de déclaration de détachement, pour s'assurer que le salarié mobile n'est effectivement pas dans une situation de détachement, seule la preuve des opérations de transport et les enregistrements du tachygraphe sont à présenter, conformément aux dispositions de la directive 2020/1057. Les documents doivent être traduits en langue française ou allemande.

31. L'entreprise doit transmettre via l'IMI les éléments demandés après la période de détachement et au plus tard 8 semaines après la demande. Les documents doivent être traduits en langue française ou allemande. En l'absence de retour de l'entreprise dans les délais impartis, l'Inspection du travail et des mines peut demander l'assistance des autorités compétentes via l'IMI.

32. Le projet de loi modifie le titre VIII pour que la responsabilité de la vérification de la bonne déclaration du détachement, ne s'applique que dans le cas de chaînes de sous-traitance. Le maître d'ouvrage et le donneur d'ordre ne sont ainsi plus concernés par l'obligation. Selon le projet de loi, la Commission considère que l'extension de la responsabilité solidaire prévue à l'article L. 281-1 à la situation où il n'existe aucune chaîne de sous-traitance, va au-delà de ce qui est prévu par l'article 12 de la directive 2014/67, et constitue une restriction injustifiée à la libre prestation de services.

33. Afin de lever l'insécurité juridique relative à l'emploi de termes génériques quant aux délais pour remplir les obligations d'information, ces termes ont ainsi été remplacés par des durées précises. Ainsi, le prestataire de services dispose de huit jours suite à la notification d'une infraction pour faire cesser cette situation. Ensuite, l'entreprise visé par l'injonction doit confirmer dans un délai de huit jours qu'elle a procédé à la régularisation de la situation. Néanmoins en l'absence de réponse, le prestataire de service informe l'ITM dans un délai de huit jours à compter de l'expiration du premier délai de huit jours donnés à l'entreprise pour faire cesser l'irrégularité.

La CSL approuve ces modifications et l'introduction de délais précis. La CSL souhaite rappeler qu'une meilleure coopération entre les administrations publiques nationales et européennes jouerait en faveur de la protection des salariés mobiles.

34. A cet égard, la Commission considère que selon le libellé actuel de l'article L. 281-1, le non-respect des obligations prévues par cet article ne serait sanctionné que dans le cas de prestataires de services transfrontaliers et de travailleurs détachés. Pour éviter tout doute quant au fait que cette amende s'appliquerait également dans la situation d'une entreprise nationale, la référence à l'article de l'amende prévue dans le cas du détachement a été supprimée et remplacée par les montants équivalents.

Les conditions d'hébergement du salarié détaché

35. Le projet de loi insère un nouveau paragraphe à l'article L.291-4 afin de donner plus de moyens au directeur de l'ITM dans le cas de constat d'un manquement en matière de santé ou sécurité moins grave que celui permettant l'évacuation et la fermeture d'un logement ou d'une chambre. Dans ce cas de figure, une régularisation dans un certain délai pourrait être ordonnée au propriétaire de l'immeuble ou à la personne physique ou morale responsable du non-respect. Le commentaire d'article précise que les termes « personne physique ou morale responsable » vise l'employeur. De plus, le directeur de l'ITM peut soit ordonner l'évacuation, soit la fermeture, soit l'évacuation et la fermeture d'un logement ou d'une chambre. Le directeur informe aussi le bourgmestre de la commune où est situé le bien immobilier, ce qui permet d'éviter que le bien soit réutilisé alors qu'il ne répondrait toujours pas aux critères de la loi.

36. Il est prévu que l'employeur pourvoit à son relogement sans délai et au moins pour une durée équivalente à celle qui était prévue pour la mise à disposition initiale. L'ITM doit être informé du relogement endéans un délai de 24 heures.

37. Le directeur de l'Inspection du travail et des mines peut également ordonner l'évacuation des lieux de travail menacés, ainsi que la fermeture de ces lieux et l'interdiction d'utilisation de tout équipement utilisé au travail notamment des machines, des appareils, des outils, ou des Installations, après avoir entendu l'employeur ou son représentant en ses observations.

La CSL ne peut que saluer l'introduction de cette disposition. En effet, cet ajout permettra de pouvoir agir de manière rapide et efficace lors de manquement en termes de santé et sécurité du salarié détaché. La CSL souhaite aussi porter l'attention sur les conditions d'hébergement désastreuses des salariés mobiles. Ces derniers doivent tomber sous le champ d'application du titre XI « conditions d'hébergement du salarié éloigné de son lieu de travail habituel » et ainsi bénéficier de la protection des dispositions concernées. Une précision à ce sujet serait appropriée.

38. En outre, le salarié ne peut subir aucun préjudice de la mise en œuvre de l'article L. 291-4, sauf en cas de faute grave de sa part.

39. La CSL estime qu'un renvoi vers le nouvel article L. 010-2 serait approprié.

40. Dans ce contexte la sanction administrative est substituée par une sanction pénale, qui est reprise par la loi du 20 décembre 2019 relative aux critères de salubrité, d'hygiène, de sécurité e d'habitabilité des logements et chambres donnés en location ou mis à disposition à des fins d'habitation. Dans le cas d'infraction, une sanction pénale est encourue mais peut aussi donner lieu à une injonction de la part du directeur de l'ITM, dont le non-respect est sanctionné par une amende administrative. Dans le cas de la sanction pénale, c'est le non-respect des critères légaux qui est sanctionné. Dans le cas de l'amende administrative, c'est le non-respect de l'ordre qui est sanctionné. Le principe « non bis in idem » est donc bien respecté.

41. Sous réserve des remarques formulées ci-avant, la CSL marque son accord au projet de loi soumis pour avis.

Luxembourg, le 15 décembre 2021

Pour la Chambre des salariés,

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hoffmann'.

Sylvain HOFFMANN
Directeur

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Back'.

Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.