



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis IV/41/2026

7 octobre 2026

Détachement des salariés

Projet de loi portant :

1° introduction de l'article L. 142-3bis dans le Code du travail ;

2° modification des articles L. 142-2, L. 142-3, L. 143-2, L. 144-6, L. 145-1, L. 145-4 et L. 145-6 du Code du travail

Par lettre du 27 juillet 2026, Monsieur Marc Spautz, ministre du Travail, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés.

I. Objet et contexte du projet de loi

1. Le présent projet de loi apporte plusieurs modifications au titre IV du livre Ier du Code du travail relatif au détachement de salariés.

Il poursuit principalement trois objectifs.

D'une part, il vise à adapter la législation luxembourgeoise à la suite des observations formulées par la Commission européenne quant à la transposition de la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

D'autre part, le projet reprend certaines dispositions qui figuraient dans le projet de loi n° 7319, entre-temps retiré. Il s'agit notamment d'introduire des dérogations à certaines obligations administratives applicables en matière de détachement pour des interventions de courte durée et de relever le plafond global des amendes administratives.

Par ailleurs, plusieurs modifications concernent le détachement des salariés mobiles dans le secteur du transport routier, notamment afin d'étendre les dispositions concernées aux entreprises établies dans des pays tiers et d'organiser les modalités de déclaration qui leur sont applicables.

2. La première série de modifications trouve son origine dans une procédure engagée par la Commission européenne à l'encontre du Luxembourg concernant la transposition de la directive 2014/67/UE.

Après une première lettre de mise en demeure du 15 juillet 2021, la Commission a adressé au Luxembourg, le 7 mai 2025, une lettre de mise en demeure complémentaire. Elle y considère que plusieurs exigences prévues par le Code du travail luxembourgeois ne sont pas conformes aux articles 9 et 17 de la directive 2014/67/UE.

3. L'article 9, paragraphe 1, de la directive 2014/67/UE prévoit que les États membres ne peuvent imposer que les exigences administratives et les mesures de contrôle nécessaires au contrôle effectif du respect des règles relatives au détachement, à condition qu'elles soient justifiées et proportionnées.

Son paragraphe 2 autorise des exigences supplémentaires lorsque des circonstances ou éléments nouveaux démontrent que les mesures existantes ne sont pas suffisantes ou efficaces, à condition, là encore, qu'elles soient justifiées et proportionnées.

La Commission considère notamment que certaines obligations actuellement imposées au destinataire d'une prestation de services en cas de sous-traitance vont au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un contrôle effectif. Elle conteste également une exigence relative aux documents équivalents au contrat de travail ainsi que certains motifs permettant de refuser la notification transfrontalière d'une sanction.

4. Le projet de loi entend remédier à ces griefs tout en procédant à d'autres adaptations du régime luxembourgeois du détachement.

4bis. La CSL prend acte de la nécessité d'adapter le droit national afin d'assurer sa conformité au droit de l'Union européenne. Notre Chambre souligne néanmoins que cette mise en conformité ne doit pas conduire, au-delà de ce qui est exigé par le droit de l'Union, à un affaiblissement des mécanismes de contrôle destinés à garantir le respect des

conditions de travail et d'emploi des salariés détachés et à prévenir les abus et le dumping social.

II. Adaptations faisant suite aux observations de la Commission européenne

Suppression des obligations imposées au prestataire recourant à un sous-traitant : article 1^{er} du projet

5. L'article 1^{er} du projet prévoit l'abrogation du paragraphe 2 de l'article L. 142-2 du Code du travail.

Dans sa rédaction actuelle, ce paragraphe impose au prestataire de services qui recourt à un sous-traitant direct détachant des salariés de vérifier que ce dernier a procédé à la déclaration de détachement auprès de l'ITM et a désigné une personne de référence.

À défaut de remise d'une copie de cette déclaration dès le commencement du détachement, le prestataire est tenu de transmettre lui-même à l'ITM, dans un délai de huit jours, certaines informations ainsi qu'une copie du contrat de prestation de services.

6. La Commission européenne considère que l'article 9 de la directive 2014/67/UE ne confère pas un tel rôle au destinataire de la prestation.

Elle relève en particulier que l'obligation de procéder à la déclaration incombe au prestataire de services et estime que faire supporter au destinataire une partie des obligations non exécutées par l'entreprise detachante constitue une charge supplémentaire susceptible d'entraver la libre prestation de services.

La Commission souligne également que les autorités disposent des mécanismes de coopération administrative prévus notamment aux articles 6 et 7 de la directive pour obtenir auprès de l'État membre d'établissement les informations nécessaires à leurs contrôles. Elle conclut dès lors que les obligations imposées au destinataire des services par l'actuel article L. 142-2, paragraphe 2, ne sont pas proportionnées.

Le projet propose en conséquence de supprimer intégralement ce paragraphe.

7. La CSL prend acte de cette modification, qui répond directement au grief formulé par la Commission européenne. Il convient de relever toutefois que la suppression du paragraphe 2 fait disparaître un mécanisme susceptible de contribuer à la détection des détachements non déclarés dans les chaînes de sous-traitance.

Nous demandons dès lors que les auteurs précisent comment l'ITM disposera des informations nécessaires pour identifier et contrôler les entreprises detachantes qui omettent de procéder à leur déclaration, sans que le recours aux mécanismes européens de coopération administrative n'entraîne un affaiblissement ou un ralentissement des contrôles.

Documents devant être conservés par l'entreprise detachante : article 2 du projet

8. L'article 2 modifie le point 5° de l'article L. 142-3 du Code du travail.

Cette disposition impose à l'entreprise detachante de conserver notamment « la copie du contrat de travail ou tout document équivalent ».

Le projet réintroduit tout d'abord les termes « ou tout document équivalent », supprimés par inadvertance lors d'une modification législative antérieure.

Il supprime ensuite la précision selon laquelle ce document équivalent devrait être délivré par « l'autorité de contrôle compétente du pays dans lequel l'entreprise détachante a son siège ou effectue habituellement ses prestations ».

9. Cette dernière modification répond directement à une observation de la Commission européenne.

La Commission relève en effet que le document équivalent au contrat de travail est généralement délivré par l'employeur et non par une autorité de contrôle. Elle souligne en outre que, dans les États membres dans lesquels une telle autorité n'existe pas, l'entreprise détachante pourrait se trouver dans l'impossibilité de satisfaire à cette obligation.

10. La CSL peut marquer son accord avec cette modification, qui supprime une exigence susceptible d'être matériellement impossible à satisfaire, tout en maintenant l'obligation de présenter le contrat de travail ou un document équivalent et, partant, la possibilité pour l'ITM de contrôler les conditions d'emploi du salarié détaché.

III. Des dérogations aux obligations de déclaration et de conservation qui demeurent insuffisamment justifiées

Introduction du nouvel article L. 142-3bis : article 3 du projet

11. L'article 3 constitue l'une des modifications les plus importantes du projet.

Il introduit un nouvel article L. 142-3bis prévoyant que les articles L. 142-2 et L. 142-3 du Code du travail ne s'appliquent pas à certaines catégories de salariés d'entreprises établies à l'étranger lorsque leur intervention au Luxembourg ne dépasse pas quarante heures par mois.

Les salariés concernés seraient ainsi dispensés tant de la déclaration prévue à l'article L. 142-2 que des obligations documentaires prévues à l'article L. 142-3.

12. Une première dérogation concerne les salariés qui se rendent au Luxembourg pour effectuer des travaux :

- d'entretien ;
- de maintenance ;
- ou de réparation, sur des machines, installations ou équipements, y compris les logiciels liés au fonctionnement d'une telle machine ou installation.

La dérogation s'applique à condition que la durée des travaux n'excède pas quarante heures par mois.

13. Une seconde dérogation vise les salariés qui se rendent au Luxembourg :

- pour exercer une activité de formateur, conférencier ou orateur ;
- pour assister à des formations, conférences ou réunions de travail ;
- ou pour participer à des foires ou expositions, comme visiteur ou exposant.

Ces activités ne doivent, elles non plus, pas dépasser quarante heures par mois.

Les dérogations ne sont toutefois pas applicables aux activités du secteur de la construction visées à l'article L. 141-2, paragraphe 3, du Code du travail.

14. Ces dispositions ne sont pas nouvelles. Elles trouvent leur origine dans le projet de loi n° 7319, qui avait finalement été retiré.

Dans sa version initiale, ce projet envisageait notamment une dérogation pour certains salariés qualifiés ou spécialisés effectuant des travaux d'entretien, de maintenance ou de réparation de machines, ainsi que pour certaines activités de formation ou de conférence, à condition que les interventions n'excèdent pas cinq jours de calendrier par mois.

À la suite notamment des interrogations du Conseil d'État, cette durée avait été remplacée par un contingent de quarante heures.

15. Le présent projet reprend ce contingent de quarante heures et élargit encore le champ de la première dérogation aux installations, équipements et à certains logiciels.

Les auteurs expliquent cet élargissement par la nécessité de couvrir les interventions qui imposent une présence physique sur place sans nécessairement concerner une « machine » au sens strict, par exemple un ascenseur, une porte automatique ou un système de climatisation.

Les logiciels sont également inclus lorsqu'ils sont liés au fonctionnement d'une machine ou d'une installation et nécessitent une intervention sur place.

Enfin, le projet ajoute à la seconde catégorie la participation à des foires et expositions comme visiteur ou exposant.

16. La CSL rappelle qu'elle avait déjà émis d'importantes réserves à l'égard de ces dérogations dans le cadre du projet de loi n°7319, en raison notamment de l'absence de justification suffisante de leur nécessité au regard du droit de l'Union européenne. Ces réserves demeurent pertinentes dans le cadre du présent projet.

17. Les auteurs indiquent désormais que les déplacements concernés sont de courte durée et que les obligations prévues aux articles L. 142-2 et L. 142-3 constitueraient, dans ces situations, une entrave disproportionnée à la libre prestation de services.

Pour la CSL, cette affirmation ne suffit toutefois pas, à elle seule, à démontrer la nécessité et la proportionnalité d'une exemption générale.

Il conviendrait notamment d'expliquer sur la base de quels éléments objectifs le seuil de quarante heures par mois a été retenu et en quoi les formalités prévues aux articles L. 142-2 et L. 142-3 constitueraient nécessairement une charge disproportionnée pour toutes les activités visées.

La CSL demande également pourquoi une dispense totale des obligations de déclaration et de conservation documentaire est privilégiée plutôt qu'un régime déclaratif simplifié, lequel permettrait de réduire les charges administratives tout en maintenant une possibilité effective de contrôle par l'ITM.

18. La portée de la dérogation est d'autant plus importante que le nouvel article L. 142-3bis écarte l'application de l'article L. 142-3 dans son ensemble. Or celui-ci permet notamment à l'ITM d'obtenir le formulaire A1 ou une preuve d'affiliation à la sécurité sociale, le contrat de travail ou un document équivalent, les fiches de salaire et preuves de paiement ainsi que les relevés du temps de travail.

La CSL estime que la dispense de l'ensemble de ces obligations documentaires doit être spécialement justifiée. Le seul caractère temporaire de l'intervention ne prive pas ces documents de leur utilité aux fins du contrôle. Notre Chambre invite dès lors les auteurs à examiner si la dérogation ne devrait pas être limitée à certaines formalités précisément identifiées.

19. La CSL rappelle en outre que la dispense des obligations prévues aux articles L. 142-2 et L. 142-3 ne signifie pas que la situation concernée cesse de constituer un détachement. Les autres obligations découlant notamment du droit du travail, de la sécurité sociale et, le cas échéant, du droit fiscal peuvent continuer à s'appliquer.

Afin d'éviter toute confusion pour les employeurs et les salariés concernés, la CSL demande que la portée strictement limitée de la dérogation ressorte clairement du dispositif et des informations mises à leur disposition.

20. La CSL s'interroge par ailleurs sur l'ajout des foires et expositions, qui élargit le champ de la dérogation par rapport aux versions antérieurement discutées. Notre Chambre demande aux auteurs de justifier spécifiquement cette extension et de clarifier la distinction entre la simple participation à une foire comme visiteur et l'exercice effectif d'une activité professionnelle dans le cadre d'une exposition.

IV. Renforcement des sanctions en matière de détachement

Relèvement du plafond global de l'amende administrative : article 4

21. L'article 4 modifie l'article L. 143-2, paragraphe 1^{er}, du Code du travail en portant de 50 000 à 75 000 euros le montant maximal total de l'amende administrative pouvant être infligée en cas d'infraction aux dispositions relatives au détachement.

Les amendes individuelles demeurent fixées entre 1 000 et 5 000 euros par salarié détaché et entre 2 000 et 10 000 euros en cas de récidive dans un délai de deux ans.

Selon les auteurs, ce relèvement vise à renforcer la lutte contre le dumping social.

22. La CSL accueille favorablement le renforcement du caractère dissuasif des sanctions applicables en matière de détachement.

Nous rappelons cependant que l'efficacité de la lutte contre le dumping social dépend non seulement du niveau des sanctions prévues par la loi, mais également de l'existence de contrôles suffisamment fréquents et efficaces ainsi que des moyens humains et matériels dont dispose l'ITM pour les mettre en œuvre.

V. Exécution transfrontalière des sanctions

Adaptation de l'article L. 144-6 : article 5 du projet

23. L'article 5 modifie les motifs permettant à l'ITM de refuser de donner suite à une demande de notification ou d'exécution d'une sanction ou d'une amende administrative pécuniaire provenant d'un autre État membre.

L'article 17 de la directive 2014/67/UE distingue en effet les motifs applicables à la notification de ceux permettant de refuser l'exécution d'une sanction.

24. Le nouvel article L. 144-6 prévoit ainsi que l'ITM peut refuser tant la notification que l'exécution lorsque la demande ne contient pas les informations requises, est incomplète ou ne correspond pas à la décision qui la motive.

En revanche, les trois autres motifs de refus sont désormais réservés aux demandes d'exécution :

- disproportion manifeste entre les ressources nécessaires et le montant à recouvrer ou difficultés considérables d'exécution ;

- montant global inférieur à 350 euros ;
- non-respect des droits fondamentaux de la défense et des principes juridiques inscrits dans la Constitution de l'État membre requis.

La Commission avait en effet constaté que la rédaction luxembourgeoise permettait également de refuser la notification sur la base de ces trois motifs, alors que l'article 17 de la directive ne les prévoit que pour le refus d'exécution.

25. La CSL n'a pas d'observation particulière à formuler à l'égard de cette modification, qui vise à mettre le droit national en conformité avec l'article 17 de la directive 2014/67/UE.

VI. Détachement dans le secteur du transport routier

Extension du champ d'application : article 6 du projet

26. L'article 6 modifie l'article L. 145-1 du Code du travail afin d'étendre le chapitre relatif au détachement des salariés exécutant des activités mobiles de transport routier à l'ensemble des entreprises de transport professionnel de voyageurs ou de marchandises par route établies hors du Luxembourg, y compris celles établies dans des pays tiers.

La condition tenant à l'application de certains instruments européens, de l'accord AETR ou d'accords donnant accès au marché de l'Union est supprimée.

Cette modification vise à éviter que certaines entreprises établies dans des pays tiers échappent au régime du détachement prévu par le chapitre V en raison de leur seul pays d'établissement.

27. La CSL accueille favorablement l'objectif consistant à assurer que les entreprises de transport établies dans des pays tiers et détachant des salariés au Luxembourg ne puissent échapper aux obligations applicables du seul fait qu'elles ne relèvent pas des instruments actuellement énumérés par l'article L. 145-1.

Une application aussi cohérente que possible des règles de détachement aux entreprises intervenant sur le territoire national contribue à éviter des différences de traitement susceptibles de favoriser une concurrence fondée sur des normes sociales moins protectrices.

Deux modalités de déclaration selon l'entreprise concernée : article 7

28. L'article 7 adapte l'article L. 145-4 du Code du travail.

Pour les entreprises auxquelles les règles européennes sont applicables, la déclaration de détachement continue à être introduite par l'intermédiaire de l'interface publique connectée au système d'information du marché intérieur, dit « IMI ».

29. Un nouveau paragraphe 1bis est introduit pour les autres entreprises établies à l'étranger.

Celles-ci devront effectuer leur déclaration, au plus tard au commencement du détachement, sur la plateforme électronique de l'ITM.

L'article précise également que ces entreprises doivent tenir leur déclaration à jour sur cette plateforme.

30. Cette distinction vise notamment les entreprises établies dans des pays tiers qui ne disposent pas d'un accès à l'interface IMI.

La CSL peut marquer son accord avec cette adaptation, qui permet de soumettre les entreprises concernées à une obligation déclarative effective malgré l'impossibilité d'utiliser l'interface européenne IMI.

Nous estimons néanmoins indispensable que les deux systèmes de déclaration permettent à l'ITM de disposer d'informations équivalentes et d'exercer un contrôle d'une efficacité comparable, quel que soit le pays d'établissement de l'entreprise détachante.

Transmission des documents et coopération avec les autorités étrangères : article 8

31. L'article 8 adapte l'article L. 145-6 aux deux modalités de déclaration désormais prévues.

Les entreprises relevant du système européen continuent à transmettre les documents demandés par l'intermédiaire de l'IMI, tandis que les entreprises visées par le nouvel article L. 145-4, paragraphe 1bis, les transmettent au moyen de la plateforme électronique de l'ITM.

32. Le projet prévoit en outre que, lorsqu'une entreprise relevant du nouveau paragraphe 1bis ne fournit pas les documents demandés dans le délai prévu, l'ITM peut solliciter l'assistance des autorités compétentes du pays d'établissement.

Une fois cette demande présentée, l'ITM communique à ces autorités une copie de la déclaration de détachement ainsi que les informations pertinentes transmises par l'entreprise sur sa plateforme.

33. Le point 4° de l'article L. 145-6 est par ailleurs adapté afin de viser, comme à l'article L. 142-3, la copie du contrat de travail « ou tout document équivalent ».

La CSL n'a pas d'objection de principe à ces adaptations, qui découlent de l'extension du champ d'application du chapitre V aux entreprises de transport établies dans des pays tiers.

Nous soulignons toutefois que l'efficacité de ce mécanisme dépendra largement de la coopération pouvant effectivement être obtenue des autorités des pays tiers concernés. Le Gouvernement devrait dès lors veiller à ce que l'élargissement du champ d'application légal s'accompagne de moyens permettant d'en assurer l'effectivité pratique.

VII. Conclusion

34. Le présent projet poursuit, pour une partie substantielle de ses dispositions, un objectif nécessaire de mise en conformité du Code du travail avec les exigences résultant de la directive 2014/67/UE telles qu'interprétées par la Commission européenne.

Il apporte également plusieurs adaptations au régime du détachement dans le transport routier et renforce le plafond global des sanctions administratives.

35. La CSL peut approuver les modifications destinées à répondre directement aux griefs formulés par la Commission européenne concernant les articles L. 142-2, L. 142-3 et L. 144-6 ainsi que, dans leur principe, les adaptations relatives au détachement dans le secteur du transport routier. Nous accueillons également favorablement le relèvement de 50 000 à 75 000 euros du plafond global des amendes administratives.

36. Notre Chambre maintient en revanche ses réserves concernant le nouvel article L. 142-3bis. Les auteurs n'établissent pas suffisamment la nécessité et la proportionnalité des dérogations envisagées, alors même que leur champ est élargi par rapport aux versions antérieurement discutées.

Nous demandons dès lors que cette disposition soit revue, notamment afin de mieux justifier les catégories d'activités concernées, tout en garantissant un contrôle effectif des conditions de travail et d'emploi des salariés détachés.

À cet égard, notre Chambre préconise d'examiner la possibilité d'un régime déclaratif simplifié plutôt qu'une dispense générale des obligations prévues aux articles L. 142-2 et L. 142-3.

37. Au vu de ce qui précède, la Chambre des salariés ne peut marquer son accord avec le projet de loi sous avis dans sa teneur actuelle. Son approbation est subordonnée à une révision du nouvel article L. 142-3bis tenant compte des observations formulées ci-dessus.

Luxembourg, le 7 octobre 2026

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.