



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

27 novembre 2018

AVIS II/53/2018

relatif au projet de loi portant modification

- de la loi du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois,
- du Code de la consommation,
- de la loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine,
- de la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et certaines autres dispositions légales et
- de la loi du 29 avril 2000 transposant la directive 92/29/CEE du Conseil du 31 mars 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires.

relatif au projet de règlement grand-ducal sur la garantie financière des créances contractuelles.

relatif au projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 25 octobre 1991 concernant l'imputation d'un forfait pour le logement et la nourriture des marins.

relatif au projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 22 juin 2000 portant exécution de la loi du 29 avril 2000 transposant la directive 92/29/CEE du Conseil du 31 mars 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires.

..... AVIS

Par lettre en date du 24 mai 2018, M. Étienne SCHNEIDER, ministre de l'Économie, a saisi pour avis la Chambre des salariés au sujet du projet de loi et des projets de règlements grand-ducaux sous rubrique.

I. Convention du travail maritime, 2006

Rappel historique

1. Le 23 février 2006, a été adoptée à Genève, lors de la 94^{ème} session de la Conférence internationale du travail, qui correspondait à sa 10^{ème} session maritime, une convention du travail maritime par l'Organisation Internationale du Travail (ci-après la "Convention"). Elle constitue le 4^{ème} pilier du droit international du transport maritime avec les 3 conventions de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) à savoir, la convention SOLAS sur la sécurité et la sauvegarde de la vie humaine en mer, la Convention MARPOL sur la prévention de la pollution en mer, la Convention STCW, *standards on training, certification and watchkeeping*, révisée en 1995, relative aux brevets maritimes et à la veille à la passerelle. Ces quatre piliers participent à l'élimination des navires sous normes.

2. La Convention a été mise au point au fil d'un processus sans précédent de cinq années de consultations et de dialogues intensifs axés sur un consensus au niveau international, dans lequel se sont investis plus de 100 pays Membres de l'OIT et qui a trouvé son aboutissement avec une Conférence internationale du Travail qui a réuni plus de 1 000 participants. L'adoption de cet instrument a été saluée par le Directeur général du BIT comme un « événement dans l'histoire du travail ». La Convention a été adoptée par un vote-record de 314 voix pour, aucune contre et quatre abstentions. Cent six délégations nationales ont participé à ce vote, comprenant deux représentants de l'Etat, un représentant des employeurs et un représentant de l'organisation syndicale des salariés la plus représentative, conformément au tripartisme de l'OIT.

3. La Convention est entrée en vigueur douze mois après la ratification d'au moins 30 Etats représentant plus de 33 % de la jauge brute de la flotte marchande mondiale.

Apports de la convention

4. Le premier objectif de la Convention est de consolider les conventions et recommandations relatives au travail maritime adoptées par l'OIT depuis 1919 en un seul texte ayant une grande valeur juridique et politique. Le deuxième objectif de cette Convention est de gérer la mondialisation et de garantir des conditions de concurrence plus équitables. Elle contribue à stabiliser le secteur des transports maritimes confronté à une forte concurrence mondiale et à normaliser le statut de marin dans le contexte de la mondialisation. Le dernier objectif est de renforcer la sécurité maritime et l'attractivité de la profession.

Champ d'application de la convention

5. La Convention regroupe un ensemble de dispositions visant à garantir des conditions de travail et de vie décentes à bord des navires d'une jauge brute de 500 tonneaux et plus, et qui entreprennent des voyages internationaux ou des trajets entre ports étrangers.

6. Elle comprend trois parties différentes mais interdépendantes: les "Articles" qui définissent les grands principes et obligations, suivis des "Règles" et du "Code" (constitué de la Partie A, normes obligatoires et de la Partie B, principes directeurs non obligatoires). Le statut de la partie B du Code repose sur l'idée qu'il faut combiner fermeté pour tout ce qui touche au respect des droits et flexibilité pour ce qui concerne les modalités de la mise en œuvre.

7. Les "Règles" ainsi que les normes (partie A) et les principes directeurs (partie B) du code sont présentés de manière intégrée sous les cinq titres suivants:

- Titre 1: Conditions minimales requises pour le travail des gens de mer à bord d'un navire ;
- Titre 2: Conditions d'emploi ;
- Titre 3: Logement, loisirs, alimentation et service de table ;
- Titre 4: Protection de la santé, soins médicaux, bien-être et protection sociale ;
- Titre 5: Respect et mise en application des dispositions.

Mise en œuvre de la Convention et ratification par le Luxembourg

8. Par l'adoption de la loi du 10 juillet 2011, le Luxembourg a par une ratification par article unique permis, voire accéléré, le processus d'entrée en vigueur de la Convention. La MCL est entrée en vigueur le 20 août 2013.

9. Sur le plan régional, l'Union européenne est, quant à elle, intervenue pour faciliter l'adoption d'une politique commune dans la transposition de la Convention par le biais de deux directives :

- la directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les Associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la Convention du travail maritime, 2006, et modifiant la directive 1999/63/CE (JO L 124 du 20 mai 2009, p.30) (ci-après « la directive 2009/13/CE ») ;
- la directive 2013/54/UE du Parlement Européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relative à certaines responsabilités de l'Etat du pavillon en ce qui concerne le respect et la mise en application de la Convention du travail maritime, 2006, qui a notamment pour ambition d'imposer l'adoption par les Etats Membres des « passages pertinents » de la MLC 2006.

10. Par ailleurs, l'Union européenne a œuvré pour qu'un rapprochement soit effectué entre les dispositions applicables en matière de droit commun du travail et en droit maritime du travail en adoptant une directive (UE) 2015/1794 du Parlement et du Conseil du 6 octobre 2015 modifiant les directives 2008/94/CE, 2009/38/CE et 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil et les directives 98/59/CE et 2001/23/CE du Conseil, en ce qui concerne les gens de mer. L'Union européenne a ainsi décidé de supprimer la possibilité pour les États membres d'émettre des exclusions visant tout ou partie des gens de mer sur base des directives 2008/94/CE, 2009/38/CE et 2002/14/CE du Parlement européen et du Conseil et les directives 98/59/CE et 2001/23/CE du Conseil. Ces directives concernent respectivement la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire en vue d'informer et de consulter les travailleurs, l'information et la consultation des travailleurs, les licenciements collectifs et le maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements.

11. Le Luxembourg a entrepris toutes les consultations des partenaires sociaux exigées par la Convention MLC, ses amendements de 2014 et les directives européennes, sous forme de réunions tripartites ou de consultations écrites.

12. Le dialogue social a d'ailleurs abouti à la prise d'une convention collective du 29 juillet 2014, sur les conditions de travail des gens de mer conclue entre Fedil Shipping d'une part et LCGB – OGBL-L d'autre part, qui par règlement grand-ducal du 21 novembre 2014 a été déclarée d'obligation générale dans le

secteur maritime. Ce règlement grand-ducal a ainsi assuré la transposition de la directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 précitée¹.

13. La directive 2013/54/UE du Parlement Européen et du Conseil du 20 novembre 2013 précitée a quant à elle été transposée par le règlement grand-ducal du 31 mai 2015 qui assure la mise en place d'un système de surveillance, de contrôle et d'inspection par les autorités luxembourgeoises en vue de vérifier le respect des droits des marins. Ce faisant, le règlement grand-ducal transpose également le Titre V de la Convention du travail maritime, 2006, la directive 2013/54/UE se contentant de se référer ou de reprendre les dispositions dudit titre V.

14. Enfin, la loi du 20 juillet 2017 transpose la directive (UE) 2015/1794 du Parlement et du Conseil du 6 octobre 2015 précitée.

II. Projet de loi instituant un code du travail maritime luxembourgeois

15. Suite à la ratification de la Convention, et à l'impulsion donnée par l'Union européenne en vue d'un rapprochement du droit du travail maritime et du droit commun du travail, il a été décidé à travers le présent projet de loi de procéder à une révision complète du Titre III de la loi modifiée du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois (ci-après « la loi précitée du 9 novembre 1990 ») relatif au droit social des gens de mer. Pour mémoire, si le Code du travail n'effectue que des exclusions très ponctuelles du secteur maritime², la loi précitée du 9 novembre 1990 précise, quant à elle, que de nombreux domaines du Code du travail ne sont pas applicables aux gens de mer³.

16. Ce rapprochement du droit commun du travail et du droit social maritime a démontré que des pans entiers du droit commun du travail, comme par exemple les dispositions relatives aux périodes d'essai, ne trouvaient pas leur équivalent dans la loi précitée du 9 novembre 1990 sans justification apparente. Certains de ces domaines n'étaient pas non plus abordés par la Convention. Dès lors et, afin de combler ces vides juridiques, le présent projet propose des dispositions complémentaires qui s'inspirent du droit commun du travail tout en l'adaptant au secteur maritime, qui reste une activité régie par des contraintes uniques.

17. Parallèlement au travail de rapprochement des dispositions en matière de droit du travail maritime à celles applicables en matière de droit commun du travail, la législation nationale doit être modifiée en vue de préciser les mesures de mise en exécution de la Convention. En effet, cette dernière comporte des dispositions non obligatoires mais recommandées qui facilitent la mise en œuvre de ses prescriptions. Il revient ainsi à chaque État partie de préciser si ces dispositions non obligatoires sont adoptées dans la législation nationale. Egalement, la Convention contient des dispositions obligatoires mais qui laissent aux États parties le soin de fixer des mesures nationales pour leur mise en œuvre. Enfin, la Convention ne fixe aucune sanction en cas de non-respect de ses prescriptions, qui doivent donc être arrêtées par la législation nationale.

¹ Mémorial A 2014 N°218, p. 4199.

² L'article L. 127-1. Relatif au transfert d'entreprise exclut les navires de mer de son champ d'application. L'article L. 141-1. prévoit une exception pour les entreprises de la marine marchande maritime à l'application du paragraphe 1^{er} de l'article L. 010-1 dans le cadre du détachement. L'annexe 3 interdit le travail à bord des navires aux jeunes en raison des dangers inhérents pour leur santé

³ Tribunal du travail de Luxembourg, 4 mars 2009, aff. Coquerel c/ Orion Shipping « [...] l'article 3 de la loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail prévoit que les références à des dispositions abrogées par la présente loi sont remplacées par des références aux dispositions correspondantes du Code du travail. La référence à l'article 104 de la loi du 9 novembre 1990 à la loi du 24 mai 1989 est partant à remplacer par une référence au Code du travail. Il s'ensuit que les dispositions du Code du travail ne s'appliquent pas au contrat de travail maritime et que c'est bien la loi du 9 novembre 1990 qui est applicable à la relation de travail [...] »

18. Pour ces raisons, un travail de transposition de certains articles a été entrepris, de telle sorte que la partie de la loi précitée du 9 novembre 1990, relative aux conditions de travail et de vie des marins, a été amplement développée.

19. Dès lors, en raison l'importance des remaniements à opérer, il a été nécessaire de repenser la structure de la loi précitée du 9 novembre 1990 ; la présentation de celle-ci n'étant plus adaptée à un texte d'une telle longueur. Pour une meilleure lisibilité, il a été décidé de procéder à une renumérotation des parties et des articles. Sur le modèle du Code de travail et du Code de commerce, la numérotation de chaque article est donc composée de deux parties, la première reprenant le plan de la loi et le deuxième le numéro de l'article. Le vocabulaire employé dans toute la loi a également fait l'objet d'une modernisation.

20. Le présent projet de loi contient donc des dispositions modificatives (articles 1^{er} à 72 et articles 74 à 106) qui se contentent de renuméroter les articles, de changer des expressions et de préciser certains points de manière ponctuelle. En outre, le projet introduit deux nouveautés :

- la désignation du Commissaire aux affaires maritimes comme organisme chargé de l'application du règlement (UE) n° 1177/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer et par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004, pour assurer le respect des lois protégeant les intérêts des consommateurs dans le secteur du transport par mer, conformément à l'article 25 paragraphe 1^{er} dudit règlement et ;
- des dispositions modifiant l'administration du Commissariat aux affaires maritimes avec la création de postes de fonctionnaires autres que le Commissaire aux affaires maritimes et d'une règle dérogatoire concernant la fonctionnarisation des employés de l'État travaillant pour le Commissariat aux affaires maritimes.

21. L'article 73 introduit la nouveau livre III qui est composé de cinq titres. Le titre préliminaire contient les définitions applicables au livre III dont celle relative aux gens de mer. Cette définition est importante car l'intégration de la Convention au droit luxembourgeois conduit à étendre la notion de gens de mer, au-delà des marins brevetés. En effet, certains gens de mer au sens de la Convention étaient considérés comme des travailleurs de droit commun. Ce titre traite également du champ d'application matériel du livre III.

22. Le titre 1^{er} a pour objet les conditions individuelles et collectives de travail et fixe notamment les conditions minimales requises pour pouvoir travailler à bord (âge minimal, conditions de santé, de formation et de qualification). Il traite également des contrats d'engagement maritime en ce qui concerne leur forme, les dispositions minimales protectrices des gens de mer et les dispositions supplétives ainsi que les questions relatives à leur exécution et à leur résiliation. A ce titre, on trouve dans cette partie les obligations des armateurs concernant le rapatriement des gens de mer.

23. Le titre 2 règle les conditions de travail des gens de mer. Ces conditions de travail sont très surveillées car elles font souvent l'objet d'abus de la part des armateurs en ce qui concerne le non-respect des heures de repos et le non-paiement des salaires. Ce titre contient également un chapitre 4 qui pose des minima relatifs aux conditions de vie à bord.

24. Le titre 3 a pour problématique la protection de la santé des gens de mer. Ce thème est également abordé par la directive 92/29/CEE du Conseil du 31 mars 1992 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour promouvoir une meilleure assistance médicale à bord des navires transposée en droit luxembourgeois par la loi du 29 avril 2000. Cette loi est modifiée par le présent projet de loi qui lui apporte des précisions.

25. Enfin, le titre 4 pose les principes pour la mise en place du système d'inspection et de certification des conditions de travail et de vie des gens de mer à bord des navires battant pavillon luxembourgeois. Ce titre est complété par le règlement grand-ducal du 31 mai 2015 précité.

26. Pour finir, les articles 107 à 116 procèdent aux modifications d'autres lois :

- les articles 107 et 109 apportent des modifications à la loi du 14 avril 1992 instituant un code disciplinaire et pénal pour la marine ;
- les articles 110 à 112 modifient la loi du 23 septembre 1997 portant réglementation de la navigation de plaisance et certaines autres dispositions légales ;
- les articles 114 à 116 complètent la loi du 29 avril 2000 précitée.

Position de la Chambre des salariés

27. Comme le présent projet de loi constitue le résultat d'un large consensus obtenu suite aux longues démarches de dialogue social, la Chambre des salariés limite son avis aux seuls points où les positions n'ont pas su aboutir à un compromis entre armateurs et syndicats, à savoir aux seules questions liées à la sécurité sociale et au salaire social minimum.

Sécurité sociale

28. Actuellement, l'article 1^{er} du Code des assurances sociales luxembourgeois prévoit que « *sont assurés obligatoirement conformément aux dispositions qui suivent*

...

3) les gens de mer occupés sur un navire battant pavillon luxembourgeois et qui, soit possèdent la nationalité luxembourgeoise ou celle d'un pays avec lequel le Luxembourg est lié par un instrument bi- ou multilatéral de sécurité sociale, soit résident au Grand-Duché de Luxembourg. »

29. L'article 74 du projet de loi propose de permettre dorénavant aux armateurs de demander une dérogation à ce principe et de cotiser auprès d'une assurance privée, en lieu et place de l'affiliation auprès des organismes de sécurité sociale luxembourgeois. Une telle demande de dérogation est limitée aux seuls gens de mer, ressortissants d'Etats (tiers) avec lesquels le Luxembourg a conclu une convention bilatérale et doit être adressée au Commissaire aux affaires maritimes, accompagnée de la preuve que le régime privé souscrit prend en charge les prestations décès, vieillesse, accident du travail et maladies professionnelles. Le Commissaire aux affaires maritimes ne prend sa décision qu'après consultation du Ministère de la sécurité sociale.

30. La CSL note que le dispositif envisagé n'énumère qu'un minimum de branches couvertes, sans se prononcer sur l'étendue de la couverture sociale concernant les prestations visées.

31. D'après le commentaire des articles, l'objectif poursuivi par cette dérogation est de permettre aux gens de mer de bénéficier d'une continuité dans leur affiliation auprès d'un même organisme lorsqu'ils seraient amenés à changer de navires arborant des pavillons différents mais appartenant au même armateur.

32. La Chambre des salariés salue vivement la solution retenue par le gouvernement dans le cadre du présent projet de loi consistant à entériner l'approche médiane entre les positions respectives des armateurs et des syndicats, solution ayant en outre obtenu l'accord informel du département international de l'IGSS :

- **Tout marin de nationalité luxembourgeoise ou résidant au Luxembourg sera soumis au régime de sécurité sociale luxembourgeois,**

- Tout marin visé par le champ d'application du règlement européen 883/2004 sera soumis au régime de sécurité sociale que ledit règlement désigne,
- Pour les marins ressortissants de pays tiers, il y a lieu de distinguer :
 - o Ceux ayant la nationalité d'un Etat tiers avec lequel le Luxembourg a conclu une convention bilatérale de sécurité sociale, seront soumis optionnellement soit au régime luxembourgeois de sécurité sociale, soit à une assurance privée (nouveau)
 - o Ceux ayant la nationalité d'un Etat tiers avec lequel le Luxembourg n'a pas conclu de convention bilatérale de sécurité sociale, seront couverts par une assurance privée, sauf si le marin peut être couvert par un régime de sécurité sociale offert par le pays d'origine qui serait partie à la Convention du travail maritime, 2006.

33. En tout état de cause, notre Chambre professionnelle s'oppose catégoriquement à l'approche de la Chambre de commerce arguant du principe de non-discrimination et de la simplification administrative pour proposer - dans le seul but d'une réduction des coûts pour les armateurs - une harmonisation vers le bas et une remise en cause des acquis en matière de sécurité sociale dans le chef des gens de mer de nationalité luxembourgeoise ou résidents luxembourgeois ainsi que des marins européens.

La poursuite du lucre ne saurait se substituer à une couverture sociale et un niveau de protection adéquats avec des prestations sociales correctes.

34. D'ailleurs, l'effet de non-discrimination et la simplification administrative auraient également pu être atteints par un nivellement vers le haut sur base de l'affiliation par principe au régime luxembourgeois de sécurité sociale de tous les gens de mer occupés par un même armateur, disposant e.a. de navires battant pavillon luxembourgeois.

Cette approche serait conforme à la philosophie de la MLC 2006, qui préconise que « *tout Membre s'engage à prendre des mesures, en fonction de sa situation nationale, à titre individuel comme dans le cadre de la coopération internationale, pour atteindre progressivement une protection de sécurité sociale complète pour les gens de mer* » et « *Tout membre veille à ce que les gens de mer qui sont soumis à sa législation en matière de sécurité sociale et, dans la mesure prévue par sa législation nationale, les personnes à leur charge soient admis à bénéficier d'une protection de sécurité sociale qui ne soit pas moins favorable que celle dont jouissent les travailleurs employés à terre* ».

Salaire social minimum

35. La MLC 2006 traite du sujet du salaire minimum en conseillant un plancher équivalent au salaire BIT (principe directeur B2.2.4). Ce plancher minimal est inférieur à celui préconisé par les normes de la Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF).

36. Lors des discussions préliminaires du dialogue social, il a été argumenté que le salaire des gens de mer est de nature à être lié aux conditions économiques et sociales propres au pays où se trouve la résidence du marin.

Le dialogue social entre les partenaires sociaux avait abouti au consensus suivant :

- Les gens de mer de nationalité luxembourgeoise ou résidents au Grand-Duché de Luxembourg continuent à bénéficier du salaire social minimum luxembourgeois.
- Les gens de mer européens et résidant dans un autre Etat membre de l'Union européenne bénéficient du salaire, le cas échéant minimal, applicable dans leur pays de résidence.
- Les autres marins, dont notamment les gens de mer ressortissants de pays tiers, obtiennent un salaire librement négocié dont le minimum ne peut pas être inférieur aux

rémunérations généralement pratiquées ou recommandées sur le plan international, devant plus concrètement être conformes aux normes ITF, qui prévoient un plancher de salaire supérieur à celui préconisé par l'OIT (MLC).

37. Pour aboutir à la mise en œuvre de ce consensus, la CSL demande à ce que la copie du présent projet de loi soit revue afin de consacrer explicitement l'accord trouvé entre partenaires sociaux consistant à garantir le bénéfice du salaire social minimum luxembourgeois aux résidents du Grand-Duché de Luxembourg, l'attribution aux gens de mer européens d'un salaire, le cas échéant minimum, de leur pays de résidence et à soumettre les autres gens de mer, ressortissants de pays tiers, au principe de la libre négociation des salaires, par référence aux standards minimaux internationaux, notamment aux normes préconisées par la Fédération internationale des ouvriers du transport (IFT).

Sous la réserve expresse de la prise en considération de ses remarques formulées dans le présent avis, la Chambre des salariés approuve les présents projets de loi et de règlements grand-ducaux.

Luxembourg, le 27 novembre 2018

Pour la Chambre des salariés,



Norbert TREMUTH
Directeur



Jean-Claude REDING
Président

L'avis a été adopté à l'unanimité.