

N° 5239²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant réforme de l'Inspection du travail et des mines

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(19.2.2004)

SOMMAIRE:

1. Une réforme nécessaire et accueillie favorablement par la CEP•L
2. La création d'un organe de coordination
3. Extension des pouvoirs de police
4. Association des syndicats au fonctionnement de l'ITM
5. Affirmer le rôle primordial des délégations du personnel
6. Procédure de recrutement
7. Remarques subsidiaires
8. Conclusion

*

Par lettre du 12 novembre 2003, réf. FB/GT/Cb, Monsieur François Biltgen, ministre du Travail et de l'Emploi, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Le projet de loi a pour objet de réformer la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines (ITM).

1. Une réforme nécessaire et accueillie favorablement par la CEP•L

2. La Chambre des Employés Privés (CEP•L) accueille favorablement le présent projet qui répond à une nécessité impérieuse au vu de trois décennies d'évolution du monde du travail au niveau sociologique, juridique, technique et administratif.

Elle salue par ailleurs le fait que le projet ne se limite pas à une simple augmentation des effectifs de l'ITM, mais qu'il vise à adapter son organisation et son fonctionnement aux défis du monde de travail.

3. La CEP•L partage donc l'approche du présent projet qui a comme principale vocation de faire évoluer le rôle de l'ITM de sa phase coercitive prédominante vers un rôle complémentaire nouveau en tant que coordinatrice et génératrice de solutions aux problèmes qui préoccupent les travailleurs.

La nouvelle approche proactive a pour objectif de ne plus se limiter à des interventions réactives ponctuelles, mais de contribuer à une amélioration de la culture des entreprises en matière de gestion des conditions de travail.

4. La modification de l'organisation et de la méthodologie de l'ITM se base sur deux rapports, l'un émanant du Bureau international du travail (BIT) et l'autre du Comité de hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT).

5. Les auteurs du rapport du BIT critiquent la méthode de travail de l'ITM qu'ils considèrent comme essentiellement réactive. L'absence d'une politique proactive ne permettrait pas de contribuer à une amélioration systématique et durable des conditions et du milieu du travail.

Une politique de sensibilisation et de prévention ciblée serait nécessaire afin d'augmenter la prise de conscience des coûts humains et économiques de mauvaises conditions de travail.

6. Les conclusions du CHRIT se rapportent plutôt à l'organisation et au fonctionnement concrets de l'ITM. Ainsi, les auteurs de ce rapport relèvent notamment:

- l'insuffisance de la présence sur le terrain et le manque d'effectifs, en particulier de personnel qualifié;
- la nécessité d'une réforme de la procédure de recrutement;
- le manque de centralisation, de spécialisation et d'harmonisation de l'action sur le terrain;
- le pouvoir de police à accorder aux inspecteurs;
- la nécessité d'une unicité du système d'inspection (morcellement, externalisation, privé-public).

7. La CEP•L félicite les auteurs du projet sous rubrique d'avoir tenu compte de la plupart des recommandations de ces deux organismes.

Dans la suite du présent avis, elle entend néanmoins faire quelques observations relatives au projet soumis pour avis.

2. La création d'un organe de coordination

8. Les deux rapports précités critiquent le morcellement des compétences dans le domaine des conditions de travail et l'indépendance du travail des différents organismes intervenants. Selon le BIT, il faudrait „renforcer la collaboration et les synergies entre toutes les instances qui interviennent dans les domaines de l'amélioration des conditions de travail ou dans des domaines connexes“.

Au vu de ces considérations, la CEP•L approuve la création d'un Comité de coordination du système national d'inspection du monde du travail en vue d'une politique commune de contrôle, de prévention et d'organisation.

Ce Comité regroupera notamment la Division de la santé au travail, l'Administration des douanes et accises et l'Association d'assurance contre les accidents.

9. Vu que l'ITM n'est pas compétente pour les fonctionnaires et employés publics, le Service national de la sécurité dans la fonction publique est également représenté dans le Comité de coordination du système national d'inspection du monde du travail.

Au lieu de se limiter à assurer la coordination entre les secteurs privé et public au sein de ce Comité, il serait, aux yeux de la CEP•L, plus logique et plus cohérent de placer tous les salariés, quelque soit leur statut, sous la surveillance d'une même instance de contrôle des conditions de travail.

D'autant plus que les principes généraux édictés au niveau européen en la matière s'appliquent tant à la fonction publique qu'au secteur privé. Les autorités européennes ne font en effet plus guère de différence entre les deux statuts et préconisent une législation uniforme au niveau de l'emploi et du travail.

On pourrait dès lors s'imaginer une institution unique, en l'occurrence l'ITM, responsable pour l'ensemble des relations de travail, tout en prévoyant au sein de cette instance une cellule interne qui se spécialise dans les particularités du secteur public.

Une telle approche permettrait une vraie harmonisation du fonctionnement du système de prévention et de surveillance en matière de l'application des normes de droit du travail et de santé et de sécurité au travail.

10. La CEP•L renvoie ainsi aux conclusions du CHRIT qui qualifie de problème majeur la différence de traitement entre le secteur public et privé. Selon le CHRIT, „il existe en outre des problèmes particuliers à cet égard dans les hôpitaux publics et les chemins de fer: qui doit s'en occuper: à considérer comme privés ou du secteur public?“

Assurer la santé et sécurité au travail est le devoir de chaque employeur. Tout le système d'inspection devrait être organisé au sein d'un seul Ministère, en l'occurrence celui du travail. Enfin le Groupe d'Evaluation pense que l'Etat étant à ses yeux un employeur au même titre que les employeurs du privé, il est également souhaitable que le ministre du travail soit donc compétent pour le secteur public dans son ensemble comme il l'est pour le secteur privé."

11. A titre subsidiaire, la CEP•L estime que si le Gouvernement entend néanmoins maintenir des systèmes différents pour les différents statuts, il devrait au moins enlever toute ambiguïté du texte du projet de loi.

L'article 1er du projet de loi définit le „travailleur“ comme toute personne physique, à l'exception de celle disposant d'un statut de fonctionnaire ou d'employé public, occupée par un employeur en vue d'effectuer des prestations rémunérées, accomplies sous un lien de subordination, y compris les stagiaires, les apprentis et les élèves ou étudiants occupés pendant les vacances scolaires, dans les limites des textes applicables.

Le commentaire de cet article stipule que la notion de travailleur exclut, à l'opposé des systèmes d'inspection d'autres pays membres de l'OIT, les personnes disposant d'un statut de droit public ou assimilées.

La CEP•L estime dès lors qu'il serait nécessaire que le texte du projet indique de manière explicite si les travailleurs à statut assimilé à la fonction publique relèvent de la compétence de l'ITM ou non.

12. Il est d'ailleurs révélateur de l'imprécision du texte que, dans une note du ministère du Travail et de l'Emploi au Gouvernement en Conseil, la question de la répartition des compétences est abordée.

Dans cette note, il est suggéré des solutions pour des catégories de travailleurs dont il n'est pas clair s'ils tombent sous la compétence de l'ITM ou sous celle du Service national de la sécurité dans la fonction publique:

- le Gouvernement a décidé que l'ITM est compétente pour les Chemins de Fer;
- il ne devrait pas y avoir de doute que l'ITM est compétente pour les hôpitaux, les établissements balnéaires et le secteur social, dans lequel oeuvrent des ASBL;
- l'ITM doit être seule compétente pour les ouvriers de l'Etat et des communes;
- le Service national de la sécurité dans la fonction publique devrait être compétent pour les employés privés au service de l'Etat (employés non luxembourgeois) et des communes;
- pour la BCEE et l'EPT, la question reste à clarifier. Comme il s'agit d'entreprises commerciales ou industrielles soumises à la concurrence dans le secteur privé, on pourrait accorder la compétence à l'ITM pour l'ensemble de leur personnel.

Cette énumération révèle, aux yeux de la CEP•L, *l'incohérence du système dual tel qu'il est prévu par le projet soumis pour avis*. Il n'est par exemple pas logique que deux catégories de travailleurs ayant le même employeur (fonctionnaires et ouvriers de l'Etat) tombent sous la compétence de deux institutions différentes.

3. Extension des pouvoirs de police

13. La Chambre des Employés Privés tient à approuver tout particulièrement l'extension des pouvoirs de police de l'inspectorat de l'ITM qui sera accompagnée par la nécessaire fonctionnarisation des inspecteurs futurs et des contrôleurs actuels.

Le renforcement des pouvoirs de contrôle qui appartiendront désormais à l'ensemble des inspecteurs du travail, à l'exception des mesures les plus incisives, constitue une nécessité absolue pour assurer le respect de la législation en matière de droit du travail et de santé et de sécurité au travail.

Ainsi, les inspecteurs ont notamment le droit de:

- pénétrer librement et sans avertissement préalable dans les entreprises;
- prendre l'identité des personnes présentes sur le lieu de travail;
- exiger la présentation du permis de travail;
- procéder à tous les examens, contrôles et enquêtes nécessaires;
- obliger l'employeur d'informer convenablement ses travailleurs;

- imposer à l’employeur la régularisation et/ou la cessation de violations du droit du travail;
- imposer des mesures d’urgence comme l’arrêt de travail provisoire en cas de violation des lois en relation avec la santé et la sécurité des travailleurs;
- faire des injonctions.

Si le législateur entend créer une législation efficace en matière de protection des droits des salariés, il doit en effet donner les moyens à l’ITM pour qu’elle puisse surveiller convenablement l’application des dispositions légales.

14. Dans ce contexte, la Chambre des Employés Privés salue également le fait que l’ITM se voit octroyer un moyen de sanction immédiate par l’introduction d’amendes administratives.

Il s’agit d’amendes d’ordre qui ne sanctionnent pas les infractions par rapport au droit du travail et aux prescriptions de sécurité et santé, mais uniquement par rapport aux injonctions de l’ITM non suivies d’effet.

Si l’employeur ne réagit pas de manière convenable à une injonction de l’ITM, celle-ci peut lui faire payer une amende administrative qui peut varier entre 25 et 25.000 euros. En cas de récidive, l’amende sera doublée.

15. La Chambre des Employés Privés tient à relever que les pouvoirs étendus dont dispose l’Inspection du travail et des mines ne doivent pas seulement exister sur le papier.

La CEP•L pense notamment au pouvoir de pénétrer librement et sans avertissement préalable dans une entreprise. Contrairement à ce qui se passe souvent actuellement, les inspecteurs du travail doivent appliquer ce pouvoir à la lettre s’ils veulent remplir leur mission de manière efficace.

4. Association des syndicats au fonctionnement de l’ITM

16. Le projet de loi portant création d’un comité permanent du travail et de l’emploi et d’une instance de médiation tripartite prévoit dans son article 1er, § 3, que le comité permanent du travail et de l’emploi pourra demander aux ministres de prendre les décisions nécessaires pour ajuster l’action et le fonctionnement de l’ITM.

La CEP•L considère cette disposition comme étant fondamentale. Il est crucial que le Gouvernement veille à ce qu’elle ne reste pas lettre morte.

En raison notamment de leur expérience sur le terrain et leur contact direct avec le milieu professionnel, les syndicats doivent pouvoir influencer sur le fonctionnement d’une institution qui est censée jouer le rôle primordial dans la protection des droits des salariés.

La CEP•L renvoie en ce point à son avis relatif au projet de loi précité.

5. Affirmer le rôle primordial des délégations du personnel

17. Dans ce contexte, il apparaît également nécessaire que la nouvelle mission d’intermédiation informelle de l’ITM dans une approche plus proactive du système d’inspection du travail, que la CEP•L approuve sur le principe, ne doit pas mener à une marginalisation des délégations du personnel.

D’après l’article 10 de la loi modifiée du 18 mai 1979 sur la réforme des délégations du personnel, la délégation du personnel a pour mission notamment de présenter à l’employeur toute réclamation, individuelle ou collective, ainsi que de prévenir et d’aplanir les différends, individuels ou collectifs, pouvant surgir entre l’employeur et le personnel salarié de l’établissement.

18. De ce fait, les délégations du personnel jouent un rôle important dans la protection des intérêts des salariés grâce à leur possibilités d’intervention auprès de l’employeur et en prêtant leurs compétences et leur soutien moral aux salariés.

Le présent projet ne doit pas mener à un affaiblissement du rôle des délégations du personnel dans le sens que les employeurs pourraient être amenés à trouver un accord avec l’inspecteur de l’ITM qu’ils présentent alors au salarié. Court-circuiter de cette manière les délégations du personnel ferait perdre aux salariés un allié indispensable pour faire valoir leurs droits.

Il importe en outre de mettre en garde devant une éventuelle mise à l'écart du délégué à la sécurité et du délégué à l'égalité dont les missions et les compétences se recoupent également avec celles des inspecteurs de l'ITM.

19. Les délégués du personnel connaissent mieux que l'inspecteur le terrain, la culture et la vie quotidienne de l'entreprise. Pour cette raison, ils doivent être associés à toute tentative d'intermédiation entre le salarié et l'employeur.

Ainsi, la CEP•L juge nécessaire que le projet de loi prévoit explicitement que la délégation du personnel est obligatoirement informée en cas d'intervention de l'ITM dans un litige individuel entre un salarié et son employeur et qu'elle a le droit de participer, lorsqu'elle le souhaite, aux discussions ayant lieu, le cas échéant, entre le salarié, l'employeur et l'inspecteur de l'ITM.

Pour cette raison, la CEP•L propose d'ajouter les deux alinéas suivants à l'article 11 du projet de loi sous rubrique:

„Cette fonction d'intermédiation est exercée dans le respect des missions et attributions de la délégation du personnel conformément à la loi modifiée du 18 mai 1979 sur la réforme des délégations du personnel et notamment à l'article 10 de cette loi.

Avant toute intermédiation informelle d'un des inspecteurs de l'Inspection du travail et des mines auprès des parties en cause, celui-ci a l'obligation d'en informer la délégation du personnel.

La délégation du personnel a le droit de participer à toute intermédiation informelle d'un inspecteur de l'Inspection du travail et des mines.“¹

6. Procédure de recrutement

20. Le projet de loi prévoit le remplacement des contrôleurs actuels par trois catégories de fonctionnaires assermentés: l'inspecteur en chef du travail (carrière supérieure), l'inspecteur principal du travail (carrière moyenne) et l'inspecteur du travail (carrière inférieure).

Selon le CHRIT, „le processus de recrutement et de sélection des contrôleurs est en contradiction flagrante avec la convention 81 de l'OIT“.

Cette instauration d'un véritable métier d'inspecteur du travail est également conforme aux recommandations du BIT qui préconise de responsabiliser, par une meilleure efficacité, tous les agents de l'Inspection du travail et des mines. Comme tous les inspecteurs auront en principe la plénitude des pouvoirs, ils seront tous des fonctionnaires assermentés.

21. La CEP•L salue le fait que les inspecteurs en chef du travail, ainsi que certaines catégories des inspecteurs principaux, doivent justifier d'une pratique professionnelle de trois ans au moins.

La Chambre des Employés Privés se demande pourquoi le projet ne prévoit pas de condition de pratique professionnelle pour les inspecteurs de la carrière du rédacteur administratif ou technique, respectivement de l'expéditionnaire technique ou administratif.

Elle estime qu'il serait nécessaire que les inspecteurs de ces carrières disposent également d'une certaine expérience professionnelle avant de prendre leurs fonctions auprès de l'ITM.

22. La CEP•L demande aussi que le projet de loi détermine sans équivoque la nature de l'expérience professionnelle nécessaire pour accéder à la profession de l'inspecteur du travail.

Elle insiste grandement sur le fait que la pratique professionnelle exigée doit résulter d'un emploi dans le secteur privé et qu'en aucun cas une expérience professionnelle dans la fonction publique soit reconnue pour pouvoir être candidat à un poste d'inspecteur du travail.

¹ L'article 10, §2, de la loi modifiée du 18 mai 1979 sur la réforme des délégations du personnel stipule que „la délégation du personnel est appelée notamment: [...] à présenter à l'employeur toute réclamation, individuelle ou collective; à prévenir et à apaiser les différends, individuels ou collectifs, pouvant surgir entre l'employeur et le personnel salarié de l'établissement; à saisir, à défaut des différends susmentionnés, l'Inspection du Travail et des Mines de toute plainte ou observation relative à l'application des dispositions légales, réglementaires, administratives et conventionnelles relatives aux conditions du travail et à la protection des travailleurs salariés dans l'exercice de leur profession; [...]

23. Les inspecteurs du travail doivent, en sus de leur prérequis de qualification et d'expérience professionnelle et sans préjudice de la formation prévue par l'Institut national d'administration publique, réussir un examen d'aptitude et de compétence organisé par l'ITM conformément à un règlement grand-ducal à prendre. Ce règlement grand-ducal précisera la formation de base et la formation continue requise.

Cette épreuve est destinée à répondre aux critères de prérequis de qualification préconisés par l'OIT dans le cadre de l'inspectorat du travail.

Le ministre nomme parmi les candidats ceux qui ont passé avec succès l'examen préqualifié. Un avis du Comité permanent du travail et de l'emploi peut être requis pour les carrières des membres de l'inspectorat à l'exception des membres de la direction. Il est tenu particulièrement compte de l'expérience professionnelle, respectivement syndicale du candidat.

La Chambre des Employés Privés se demande pour quelle raison le Comité permanent du travail et de l'emploi ne peut pas se prononcer sur la nomination des membres de la direction de l'ITM.

Elle estime qu'il serait nécessaire, vu l'importance de la direction de l'ITM pour l'évolution des conditions de travail, de prévoir l'obligation de saisir le Comité permanent du travail et de l'emploi pour avis en cas de nomination d'un membre de la direction de l'ITM.

24. La Chambre des Employés Privés estime que les dispositions relatives à la procédure et aux conditions à remplir par les candidats à un poste auprès de l'ITM sont quelque peu confuses et qu'il serait nécessaire de les préciser.

La Chambre des Employés Privés est d'avis que cette reformulation devrait s'inspirer des recommandations suivantes: en raison de la spécificité des missions des inspecteurs de l'ITM, la procédure de recrutement devrait se concentrer sur l'expérience professionnelle et sur les connaissances spécifiques nécessaires à la fonction d'inspecteur du travail sans passer par l'examen général d'admission au stage auprès de l'Administration publique.

La CEP•L est en effet d'avis qu'une personne qui a travaillé déjà quelques années connaît en général plus de difficultés pour réussir l'examen général d'admission au stage auprès de l'Administration publique qu'une personne qui vient de terminer ses études.

Elle plaide dès lors pour un recrutement direct sur base d'une certaine expérience professionnelle et d'un examen spécifique organisé par l'ITM pour pouvoir accéder aux différentes carrières de l'inspecteur du travail.

7. Remarques subsidiaires

25. L'article 25 du projet stipule que les conditions d'admission au stage, de nomination et de promotion aux fonctions désignées à l'article 8 qui précède sont celles qui sont applicables au personnel de l'administration gouvernementale.

La CEP•L tient à relever que la référence à l'article 8 constitue une erreur parce qu'il n'y est nullement question de fonctions auprès de l'ITM.

26. La CEP•L tient à relever une incohérence entre l'article 18 du projet de loi et le commentaire y afférent.

Selon le commentaire, tout accident entraînant une incapacité de travail de huit semaines au moins selon certificat médical doit être déclaré à l'ITM.

Le texte de l'article en question ne fait toutefois pas mention d'un tel délai.

8. Conclusion

27. *Si la Chambre des Employés Privés accueille favorablement le présent projet de loi, elle tient toutefois à formuler quelques observations fondamentales.*

28. *Elle estime notamment que la nouvelle mission d'intermédiation informelle des inspecteurs du travail, telle qu'elle est prévue dans le présent projet de loi, risque d'affaiblir le rôle des délégations du personnel qui ont pour mission, d'après l'article 10 de la loi modifiée du 18 mai 1979 sur la réforme des délégations du personnel, de présenter à l'employeur toute réclamation, individuelle ou collective, et de*

prévenir et d'aplanir les différends, individuels ou collectifs, pouvant surgir entre l'employeur et le personnel salarié de l'établissement.

Les employeurs pourraient en effet être tentés de traiter directement avec l'ITM en cas de litige individuel en essayant de la sorte de contourner la délégation du personnel et, le cas échéant, de la jouer contre les salariés.

Pour cette raison, *la CEP•L juge indispensable qu'une disposition soit intégrée dans le projet de loi qui prévoit que la délégation du personnel soit obligatoirement informée, voire consultée, de toute initiative d'intermédiation informelle des inspecteurs du travail.*

29. Ensuite, la CEP•L plaide pour une plus grande valorisation de l'expérience professionnelle et des connaissances spécifiques requises pour accéder à la profession de l'inspecteur du travail.

Ainsi, elle se prononce *pour un recrutement direct des inspecteurs du travail sur base d'une certaine expérience professionnelle et d'un examen spécifique organisé par l'ITM* pour pouvoir accéder aux différentes carrières de l'inspecteur du travail.

30. Finalement, la CEP•L insiste sur le fait que le CPTE soit demandé pour avis sur la nomination des membres de la direction de l'ITM.

Il est inconcevable que ce Comité puisse se prononcer, le cas échéant, sur la nomination des inspecteurs du travail, alors qu'il n'est pas saisi lorsqu'il s'agit de désigner les dirigeants d'une institution qui joue pourtant un rôle-clé dans le contrôle de l'application des normes en matière de droit du travail et de santé et sécurité au travail.

31. Sous réserve des observations faites ci-avant, la Chambre des Employés Privés marque son accord au présent projet de loi.

Luxembourg, le 19 février 2004

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur adjoint,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

