

N° 5239³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant réforme de l'Inspection du travail et des mines

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE TRAVAIL

(16.4.2004)

Par lettre en date du 12 novembre 2003, réf.:FB/GT/cb, le ministre du Travail et de l'Emploi a saisi pour avis notre chambre du projet de loi portant réforme de l'Inspection du travail et des mines.

Avant d'analyser le bien-fondé du présent projet de loi et de procéder à l'analyse des articles, notre chambre juge utile de dresser un constat concernant le fonctionnement de l'ITM au vu de la loi du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'ITM.

*

**1. LE CONSTAT: L'ITM A TOUJOURS FAIT SIENNE L'INTERPRETATION
DE LA LOI DU 4 AVRIL 1974 PORTANT REORGANISATION DE L'ITM**

Bien que l'article 1 de la loi susvisée impose notamment à l'ITM *d'assurer 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, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des enfants et des adolescents, à l'égalité de traitement entre femmes et hommes, à la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail, et d'autres matières connexes, dans la mesure où le personnel de l'ITM est chargé d'assurer l'application desdites dispositions*, force est cependant de constater qu'en pratique, l'ITM a toujours fait sienne l'interprétation de la loi.

Il s'est révélé que l'ITM a toujours jugé elle-même dans quels cas et à quel instant elle entendait intervenir ou ne pas intervenir malgré les dispositions précises de l'article 1 de la loi susvisée.

Sans se prononcer sur le bien-fondé des innombrables réclamations portées par des salariés à la connaissance de notre chambre, celle-ci ne fait que constater que l'ITM n'assure que de façon insuffisante l'application du droit du travail dans les entreprises.

Assurer le respect des dispositions légales signifie, aux yeux de notre chambre, *éviter, dans la mesure du possible, des violations aux dispositions légales par le biais de contrôles réguliers sinon, à défaut, faire en sorte qu'en cas de violation de telles dispositions, la personne responsable soit amenée à y remédier sinon du moins soit mise en demeure avant toute procédure judiciaire.*

Dans beaucoup de cas malheureusement, l'ITM ou bien décline sa compétence sous de vains prétextes ou bien se contente d'informer les personnes au litige de bien vouloir s'adresser à la juridiction du travail.

Notre chambre se permet de donner quelques exemples:

- lorsqu'un salarié a fait valoir des droits ou des créances issus de la relation de travail pendant le délai de préavis ou même après expiration de la relation de travail (p. ex. des créances salariales), ou que les conditions de travail d'un apprenti n'ont pas été respectées, l'ITM déclinait sa compétence et le fait d'ailleurs toujours. Ceci est d'autant plus grave qu'une partie des personnes concernées ne sont pas syndiquées et n'ont, partant, aucune chance d'obtenir satisfaction de leurs droits, sauf à entamer une procédure judiciaire coûteuse et fastidieuse qui souvent réduit à néant leurs droits et créances;

- dans bon nombre de cas où l'ITM accepte sa compétence, elle se contente d'informer les personnes concernées de s'adresser à la juridiction de travail. Une telle information anodine n'est certainement pas dans l'intérêt d'une prévention ou d'un règlement des litiges.

Notre chambre tient à préciser que l'ITM est une des seules institutions extrajudiciaires à laquelle le législateur a attribué un pouvoir d'intervention et d'injonction auprès des employeurs, à l'exclusion des chambres professionnelles.

Evidemment faut-il se poser la question pourquoi l'ITM essaie de se dégager de sa responsabilité?

Notre chambre estime qu'il y a deux arguments à relever:

- d'abord le fait que le nombre de contrôleurs est largement insuffisant pour faire des inspections régulières dans les entreprises et pour intervenir si besoin en est;
- puis, le fait que les contrôleurs, si jamais ils envisagent de prendre des mesures pour remédier à des violations de dispositions légales, soit n'ont pas le pouvoir de le faire, la seule personne disposant d'un pouvoir de police étant le directeur de l'ITM, soit ont le pouvoir de le faire, mais sont bloqués par ce dernier.

Au vu de ce constat, qui est loin d'être exhaustif, on constate que le meilleur texte de loi ne sert à rien s'il n'est pas respecté par l'instance chargée de la surveillance de son application.

Aux yeux de notre chambre, il y a actuellement trois conditions pour qu'une réforme de l'ITM aboutisse:

- 1) il faut que l'ITM applique la loi à la lettre et non pas comme elle l'entend. Bon nombre de litiges individuels de travail ou de violations à la loi pourraient être évités sinon évacués sans avoir besoin d'entamer une procédure judiciaire. Le fait que l'ITM n'intervient pas dans un litige individuel de droit du travail décourage bon nombre de victimes d'agir ultérieurement en justice et a pour conséquence que dans les relations de travail individuelles, bon nombre de violations de dispositions légales sont considérées de la part des employeurs comme normales et – par la force des choses – acceptées telles quelles par les salariés. Il va sans dire qu'une telle évolution détruira le droit du travail et a fortiori la paix sociale dans les entreprises;
- 2) vu que l'ITM était jusqu'à présent elle-même juge de l'application de la loi de 1974, il faut que la réforme prévoie, outre une procédure de saisine et d'évacuation des litiges précise, des sanctions ainsi que des voies de recours contre l'inaction de l'ITM;
- 3) il faut que la loi de 1974 soit adaptée aux exigences inédites du monde du travail.

Au vu de ces considérations, notre chambre se permet d'analyser le bien-fondé du présent projet de loi pour vérifier si les trois conditions suscitées sont remplies

*

2. LE PROJET DE LOI: UNE REFORME EN APPARENCE

2.1. Un exposé des motifs tonitruant, peu proche de la réalité

Rien qu'à lire le point B) intitulé „Objectifs de la réforme“ de l'exposé des motifs, on fait croire au lecteur que *le monde va changer de base* et que l'ITM est le cheval de bataille pour y aboutir.

Le lecteur se croit transposé dans un monde utopique où *les problèmes ... ne seront pas résolus*, pour reprendre les termes de l'exposé des motifs, *mais seront dissous*.

Il n'y aura plus de *gagnants-perdants*, mais uniquement des *gagnants*.

A en croire le texte, l'épanouissement de la personne humaine atteindra son comble!

Notre chambre ne peut que s'étonner de l'imagination de l'auteur pour décrire un monde du travail qui ne correspond NULLEMENT à la réalité! Ce n'est pas par quelques tournures bien choisies qu'on rendra le monde du travail plus humain et qu'on évitera par exemple des licenciements.

Notre chambre se doit malheureusement de constater que le monde du travail est plutôt en train de rebrousser chemin, que le salarié est de plus en plus réifié et à la merci des employeurs, que les acquis qui ont été le fruit d'âpres luttes de la part des syndicats sont en train de disparaître progressivement.

2.2. Un texte de loi défaillant

Certes, le texte de loi introduit un certain nombre de dispositions permettant d'améliorer le fonctionnement de l'ITM telles la création de véritables inspecteurs du travail, les pouvoirs de contrôle étendus et les moyens d'assistance, de conseil et de médiation, néanmoins il ne remédie pas aux déficiences actuelles, à savoir:

- l'absence de procédure concernant la saisine de l'ITM et le règlement des litiges (l'obligation pour l'ITM de répondre par écrit au requérant que sa réclamation sera examinée dans les meilleurs délais et que d'ici-là, dans la mesure où il s'agit d'un litige susceptible d'être porté en justice, le délai de prescription est suspendu, la communication de la réponse de l'ITM aux autres acteurs éventuellement impliqués comme les représentations des travailleurs au sein de l'entreprise, les organisations syndicales et autres administrations, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'informations confidentielles);
- l'absence d'équipes pluridisciplinaires fonctionnant suivant une hiérarchie fonctionnelle qui établit clairement les responsabilités à tous les niveaux;
- l'absence de sanctions et de recours contre l'ITM en cas d'inaction de sa part;
- l'absence de coordination entre l'ITM et les autres parties impliquées dans le litige (délégation du personnel, délégués à la sécurité, comités mixtes d'entreprise, travailleur désigné, organisations syndicales ainsi que toutes les autres administrations concernées comme l'administration des douanes et accises, l'assurance accident, les services de santé au travail etc.);
- l'absence d'unicité du système d'inspection luxembourgeois lequel maintient l'existence actuelle des deux organes de contrôle, à savoir l'ITM, responsable pour les salariés des entreprises privées, et le Service national de sécurité dans la fonction publique, responsable pour les administrations et certains établissements publics.

Le nouveau texte risque par conséquent de subir le même sort que la loi de 1974, à savoir que l'ITM continue à décider – comme bon lui semble – de l'application et de l'interprétation de la loi. Ceci est d'autant plus vrai que pour l'exécution de la loi, le gouvernement se cache derrière des règlements grand-ducaux et même d'ordre interne.

2.3. Le recours aux règlements: un abus de droit

Notre chambre désapprouve la façon de légiférer du gouvernement pour les raisons suivantes:

- A titre principal, notre chambre est d'avis que l'organisation de l'ITM et la procédure de saisine et de règlement des litiges constituent les piliers essentiels de la réforme lesquels doivent impérativement figurer dans le projet de loi. Elle ne peut accepter le renvoi à des règlements grand-ducaux lesquels échappent complètement au contrôle du parlement et peuvent être modifiés à tout moment par le gouvernement. Une telle façon de procéder témoigne de l'absence de volonté du gouvernement de transposer à la lettre les conclusions des rapports CHRIT et BIT. Cette absence de volonté est encore corroborée par le fait que le groupe d'accompagnement interne (CIREF) essaie de déterminer en cachette un certain nombre de dispositions relatives à l'organisation de l'ITM et la procédure de traitement des réclamations par le biais d'un règlement d'ordre interne! Ce règlement d'ordre interne est dépourvu de toute valeur juridique et inopposable *erga omnes*.
- A titre subsidiaire, le fait que les règlements grand-ducaux auxquels renvoie le projet de loi n'existent pas au moment où notre chambre est avisée du présent projet de loi ne lui permet pas de se prononcer sur le bien-fondé de ceux-ci et risque de faire en sorte que la loi entre en vigueur sans néanmoins être applicable. Il s'ensuit que l'ITM peut appliquer la loi comme bon lui semble.

Notre chambre ne peut accepter le présent projet de loi qui ne constitue qu'une réforme en apparence et demande une révision intégrale du texte en collaboration avec les partenaires sociaux.

Ce n'est qu'à titre tout à fait subsidiaire que notre chambre se permet d'analyser le texte de loi proprement dit.

3. ANALYSE DES ARTICLES

Ad article 1 1)

Notre chambre se doit de constater que les attributions de l'ITM définies à l'article 3 sont en contradiction avec la notion de „travailleur“ visée à l'article 1. Alors que dans le point 1 de l'article 1, on exclut les fonctionnaires et employés publics de la définition du „travailleur“, on affirme dans l'article 3 c) que l'ITM est chargée „... de veiller ou de faire veiller, quel que soit le statut de l'employeur, à l'application des dispositions relatives aux conditions de travail ...“.

On sait néanmoins que dans certaines administrations, entreprises et établissements de droit public, des fonctionnaires ou employés publics coexistent avec d'autres catégories de travailleurs comme des salariés, des bénéficiaires du RMG se trouvant dans un contrat d'insertion, des personnes se trouvant dans des mesures d'insertion et de réinsertion professionnelle (CAT, SE etc.) ou des employés à statut particulier.

En combinant l'article 3 c) avec l'article 1, point 1, on pourrait aboutir à la conclusion que l'ITM doit veiller au respect des conditions de travail des travailleurs auprès des employeurs à statut public, à l'exclusion des fonctionnaires et employés publics. Une telle situation est inacceptable aux yeux de notre chambre, abstraction faite que certaines catégories de travailleurs ne sont même pas visées par la définition!

Voilà pourquoi notre chambre plaide pour une définition extensive de la notion de „travailleur“ en excluant uniquement les personnes travaillant à titre indépendant. Toutes les autres personnes se trouvent dans un lien de subordination, au sens large du terme, (en droit du travail, *le lien de subordination* ne constituait jusqu'à présent que l'élément caractéristique du contrat de travail, mais non des autres formes de contrats *sui generis* apparus récemment) soit de l'employeur – ce qui est le cas général pour la plupart des travailleurs, y compris les stagiaires, les apprentis et les élèves ou étudiants occupés pendant les vacances scolaires, dans les limites des textes applicables – soit d'une autre personne – ce qui est le cas pour les personnes travaillant dans une mesure d'insertion et/ou de réinsertion professionnelle (l'ADEM pour les bénéficiaires d'un contrat d'auxiliaire temporaire, d'un stage en entreprise etc. ainsi que le Service national d'action sociale pour les RMG-istes se trouvant dans un contrat d'insertion).

En raison des développements ci-dessus, notre chambre propose de donner la teneur suivante au point 1 de l'article 1:

„travailleur“: toute personne physique, à l'exclusion des personnes travaillant à titre indépendant, occupée par un employeur en vue d'effectuer des prestations rémunérées, accomplies sous un lien de subordination.

Notre chambre plaide, conformément aux conclusions du CHRIT, pour l'unicité du système d'inspection dans le chef de l'ITM pour éviter des divergences d'interprétations ou d'application de textes ou des divergences de traitement de situations identiques.

C'est à juste titre que le Groupe d'Evaluation estime que *l'Etat étant à ses yeux un employeur au même titre que les employeurs du secteur privé, il est également souhaitable que le ministre du Travail et de l'Emploi soit donc compétent pour le secteur public dans son ensemble comme il l'est pour le secteur privé.*

Ad article 1, point 6

Le terme „intermédiation“ signifie *„la fonction qui consiste à recueillir des ressources et à mettre des fonds à la disposition des tiers“ (Le Petit Robert).*

Notre chambre estime que l'auteur n'a pas voulu viser l'intermédiation (bancaire), mais bien la médiation, qui est définie comme *l'entremise destinée à mettre d'accord, à concilier ou à réconcilier des personnes, des partis (Le Petit Robert).*

Par conséquent, il y a lieu de remplacer dans le texte de loi le terme „intermédiation“ par celui de „médiation“.

Notre chambre insiste néanmoins sur le fait que tant la médiation de la part de l'ITM visée à l'article 11 du présent projet de loi que l'instance de médiation instituée auprès du Comité permanent du travail et de l'emploi ne peuvent en aucun cas préjudicier aux attributions des délégués du personnel telles que visées à l'article 10 de la loi du 18 mai 1979 portant réforme des délégations du personnel.

Une des missions des délégations du personnel consiste justement à „présenter à l'employeur toute réclamation, individuelle ou collective, ainsi que de prévenir et apaiser les différends, individuels ou collectifs, pouvant surgir entre l'employeur et le personnel salarié de l'établissement“.

Voilà pourquoi notre chambre exige que l'intervention tant de la part de l'ITM que de la part de l'instance de médiation ne puisse être que subsidiaire par rapport à celle des délégués du personnel.

En aucun cas notre chambre ne tolère que les délégués du personnel soient entravés dans l'exercice de leurs fonctions par l'intervention de l'ITM et/ou de l'instance de médiation.

Notre chambre propose de définir la médiation comme suit:

„médiation“: prévention et apaisement non formels des conflits du travail extrajudiciaires, ne relevant ni de l'instance de médiation, ni de la compétence de l'Office national de conciliation;

Ad article 3, point c)

En raison des développements formulés au sujet de l'article 1, point 1, notre chambre donne la teneur suivante au point c):

„c) de veiller ou de faire veiller, quels que soient le statut de l'employeur et le statut du travailleur, à l'application des dispositions relatives ...“.

Comme déjà soulevé au premier point de l'avis, notre chambre aimerait souligner néanmoins que l'ITM devrait exercer ses attributions jusqu'à l'expiration de la relation de travail et même au-delà, le cas échéant. Dans le passé, des personnes ayant demandé des renseignements auprès de notre chambre ont rapporté que l'ITM aurait décliné sa compétence lorsque le salarié a fait valoir des droits ou des créances issus de la relation de travail pendant le délai de préavis ou même après expiration de la relation de travail (p.ex. des créances salariales).

Ad article 3, point c) in fine

En vertu de l'unicité du système d'inspection pour laquelle s'est prononcée notre chambre dans l'article 1, point 1, notre chambre propose de biffer l'alinéa final du point c), dont la teneur est la suivante:

„Dans le cas d'employeurs occupant des travailleurs tant de statut de droit privé que de statut de droit public, le système d'inspection est coordonné dans le cadre du comité de coordination du système d'inspection du travail tel que défini à l'article 7.“

Ad article 9

Notre chambre constate que le texte de loi ne souffle mot sur la qualification professionnelle que doivent avoir le directeur et les directeurs adjoints alors que le commentaire des articles précise au moins en ce qui concerne ces derniers que l'un doit avoir la qualité d'ingénieur et l'autre de juriste, chacun responsable d'un département multisectoriel et pluridisciplinaire.

Notre chambre est d'avis que ces précisions concernant la qualification professionnelle devraient figurer dans le texte lui-même en précisant néanmoins que parmi les trois (le directeur y compris), l'un au moins devrait avoir la qualification d'ingénieur ou de juriste.

Ad article 11 in fine

Notre chambre demande de remplacer le terme de médiation – qui ne constitue pas une institution, mais un moyen de régler les litiges – par celui d'„instance de médiation“ visée par le projet de loi portant création d'un Comité permanent du travail et de l'emploi et d'une instance de médiation tripartite.

Le texte prendra la teneur suivante:

„La saisine de l'instance de médiation ou du tribunal compétent par l'une des parties en cause met d'office fin à l'activité de médiation de l'ITM, telle que prévue dans le présent article.“

Ad article 12

Cet article ne règle pas la façon de procéder de l'ITM concernant l'inspection du lieu de travail d'un travailleur qui travaille à domicile, ce qui est le cas p.ex. pour certains télétravailleurs.

Le principe de l'inviolabilité du domicile est-il compatible avec le droit de visite de l'ITM?

A quel moment la délégation du personnel est-elle informée en cas de visite de l'ITM au domicile du salarié?

Ad article 18(2)

Notre chambre propose de rayer le paragraphe 2 concernant la notification des projets de licenciements collectifs, qui est d'ores et déjà prévue par la loi du 23 juillet 1993 portant diverses mesures en faveur de l'emploi, sinon subsidiairement d'y renvoyer tout simplement.

Notre chambre a le regret de vous communiquer qu'elle marque son désaccord au projet de loi cité sous rubrique.

Luxembourg, le 16 avril 2004

Pour la Chambre de Travail,

Le Directeur,
Marcel DETAILLE

Le Président,
Henri BOSSI

