

N° 4694<sup>9</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

---

---

**PROJET DE LOI**

portant

1. transposition 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;
2. réglementation du contrôle de l'application du droit du travail

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT**

(24.9.2002)

Par une dépêche en date du 8 mai 2002, le Conseil d'Etat a été saisi d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission du Travail et de l'Emploi de la Chambre des députés.

Au texte des amendements étaient joints un commentaire ainsi qu'un texte coordonné du projet de loi intégrant les modifications proposées.

\*

En ce qui concerne le point 14 de *l'article 1er* ayant trait aux dispositions relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs sur le lieu de travail, le Conseil d'Etat approuve le libellé amendé de ce point qui, par adoption d'un règlement grand-ducal sur base de l'article 14 de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail, vise à rendre opposables des prescriptions minimales de sécurité et de santé aux entreprises travaillant sur notre territoire dans le cadre d'un détachement.

Pour le surplus, le Conseil d'Etat maintient les observations émises à l'égard de l'article 1er dans son avis initial du 29 janvier 2002.

Il en est de même pour *l'article 2* du projet.

Quant à *l'article 6*, alinéa 3, le Conseil d'Etat peut être d'accord avec la réintégration du bout de phrase „ou susceptibles de mettre en péril la sécurité et la santé des travailleurs au travail“ en ajoutant que le constat de la Commission du Travail et de l'Emploi de la Chambre des députés que ces activités „ne sont pas toujours et nécessairement contraires à une loi“ souvent ne fait que souligner la nécessité de légiférer en la matière.

Pour ce qui est des *articles 7, 8 et 9*, paragraphe (2) et *10*, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations initiales.

*L'article 9*, paragraphe (3), tel qu'amendé par la Commission, prévoyant un règlement grand-ducal pour déterminer la nature exacte des données qui doivent être mises à la disposition de l'Inspection du travail et des mines, rencontre l'approbation du Conseil d'Etat.

*Article 12*

La nouvelle rédaction de l'article 12 donne lieu aux observations suivantes:

- L'alinéa 1er donne au directeur de l'Inspection du travail et des mines, ou au fonctionnaire par lui délégué, le pouvoir de punir les entreprises qui ne respectent pas les articles 7 et 8 de la loi d'une

amende d'ordre maximale de 20.000 euros. D'abord, on peut douter que les amendes d'ordre prévues en l'espèce (40.000 euros en cas de récidive) soient encore de nature administrative. De par son envergure, cette amende d'ordre ne peut plus guère être taxée d'administrative, mais prend plutôt le caractère d'une sanction pénale avec toutes les conséquences que comporte ce rapprochement quant aux garanties exigées en la matière par la Convention européenne des droits de l'homme.

Ensuite, il faut souligner que les articles 13 et 14 de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines prévoient déjà un droit de libre accès au personnel d'inspection de cette administration à tout établissement (cf. paragraphe (1), alinéas a) et b) de l'article 13) ainsi que l'autorisation pour ce personnel „à procéder à tous examens, contrôles ou enquêtes jugés nécessaires“ et à „demander communication sans déplacement de tous livres, registres, fichiers et documents relatifs aux conditions de travail“ (cf. paragraphe (1), alinéa a), et notamment point ii de l'article 14). Sachant que l'article 28 de la loi modifiée du 4 avril 1974 précitée punit d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de dix mille et un à un million de francs (251 à 25.000 euros) ou d'une de ces peines seulement toute personne qui s'est opposée ou a tenté de s'opposer à l'exercice des pouvoirs et mesures énumérés aux articles 13 et 14 de la prédite loi de 1974, l'alinéa 1er de l'article 12 sous avis soulève de nouveau le problème du cumul d'une sanction administrative et d'une sanction pénale pour réprimander un même fait. En principe, un tel cumul ne peut être admis que dans trois cas:

- \* il est possible d'admettre des sanctions administratives ayant un caractère provisoire, en attendant l'intervention d'une sanction pénale;
- \* le cumul se justifie également lorsque les deux sanctions n'ont pas la même nature;
- \* le cumul peut encore se justifier lorsque la sanction pénale est regardée comme une arme d'emploi exceptionnel.

Le Conseil d'Etat estime qu'aucune des trois hypothèses n'est donnée en l'espèce.

Dans ce contexte, le Conseil d'Etat renvoie également aux observations suivantes retenues par le Conseil d'Etat belge (*Revue belge de droit constitutionnel, Chronique de jurisprudence 2000, page 22*):

„Qu'en est-il lorsque des sanctions pénales sont déjà prévues pour les infractions aux dispositions pour lesquelles le projet entend prévoir des sanctions administratives ou lorsqu'un même fait pourra donner lieu à la fois à une sanction pénale proprement dite et à une sanction administrative? Il doit être tenu compte du principe '*non bis in idem*' consacré par l'article 14, § 7, du Pacte international de New York relatif aux droits civils et politiques, selon lequel 'nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays'. En effet, l'application cumulative de sanctions par l'autorité administrative et par le juge pénal à un même comportement violerait la disposition précitée du Traité, dès lors que la 'sanction administrative' est susceptible d'être qualifiée de 'pénale' compte tenu de la nature de l'infraction ou de la gravité de la sanction (...).“

- Par ailleurs, le Conseil d'Etat rappelle la proposition subsidiaire de son avis initial d'attribuer le pouvoir de décision en matière d'amendes d'ordre au directeur ou à l'un des directeurs adjoints de l'Inspection du travail et des mines au lieu de conférer ce pouvoir au directeur ou au „fonctionnaire par lui délégué“.

Cette remarque vaut également pour les 2e, 5e, 6e, 7e et 8e alinéas de l'article 12 sous avis.

- En ce qui concerne les sanctions disciplinaires, à savoir l'avertissement et le blâme, il se recommande de les omettre, alors qu'elles n'auront pratiquement pas d'effet en la matière. En outre, il faut savoir que l'article 18, paragraphe (1) de la loi de 1974 précitée prévoit déjà, pour le personnel supérieur d'inspection, la faculté de donner des avertissements ou conseils au lieu de recommander des poursuites.
- Le 5e alinéa visant la cessation de tout travail en cas de deuxième récidive soulève d'abord la question de savoir comment cette mesure peut être exécutée à l'étranger pour une entreprise détachant des travailleurs sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Ensuite, il échet de rappeler que l'article 16 de la loi modifiée du 4 avril 1974 précitée donne déjà au directeur ou, en cas d'empêchement, au directeur adjoint (sic!), le pouvoir d'ordonner l'arrêt immédiat du travail, lorsque la sécurité ou la santé des travailleurs sont gravement compromises ou risquent de l'être et que

l'article 28 de cette même loi prévoit une peine d'emprisonnement de huit jours à trois mois et une amende de dix mille et un à un million de francs (251 à 25.000 euros) ou une de ces peines seulement pour toute personne qui s'est opposée ou a tenté de s'opposer à l'exercice des pouvoirs et mesures énumérés au prédit article 16. Là encore surgit donc le risque du cumul de sanctions pénales et administratives.

S'agissant de la remarque de la Commission indiquant que le nouveau texte s'inspire de l'article 27, paragraphes (5) et suivants de la loi modifiée du 24 juillet 2000 relative à l'organisation du marché de l'électricité, texte qui aurait été largement repris de propositions du Conseil d'Etat, il y a lieu de répliquer qu'il ne faut pas commettre une confusion des genres.

En effet, ce dernier texte vise surtout l'autorité de régulation et la recherche d'une infraction y est un cas d'application de la loi.

Les développements qui précèdent amènent le Conseil d'Etat à maintenir son opposition formelle à l'égard de l'article 12 tel que proposé par la Commission qu'il échet dès lors de supprimer. Dans ce contexte, le Conseil d'Etat tient à rappeler l'urgence de la réforme de la loi concernant l'Inspection du travail et des mines.

*Article 13 (12 selon le Conseil d'Etat)*

Il faut corriger le début de cet article de la manière suivante:

„**Art. 12.** La loi modifiée du 14 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines est modifiée comme suit:

1. A l'article 12, la définition du personnel d'inspection s'énonce ...“

Pour ce qui est de la proposition d'étendre à l'ensemble du „personnel d'inspection“ le pouvoir de dresser des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire, le Conseil d'Etat renvoie aux observations que la Commission des Affaires sociales a émises à l'égard de l'article 18 dans son rapport du 6 mars 1974 lors de l'adoption de la loi portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines:

„Le Conseil d'Etat entend réserver au personnel supérieur d'inspection le pouvoir de dresser procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve contraire.

La Commission tient à souligner que l'octroi au personnel d'inspection du pouvoir de verbaliser et celui de requérir directement la force publique revient à lui conférer des attributions de police judiciaire particulières. Elle ne voit pas d'inconvénient par conséquent à en restreindre le bénéfice au personnel supérieur d'inspection.“ (*Doc. parl. No 1634<sup>5</sup>, p. 6*)

De plus, il rappelle la mise en garde émise dans son avis du 29 octobre 1996 au sujet du projet de loi sur les télécommunications qui au vu de l'article 63 retient ce qui suit:

„Ces dernières années on assiste à une tendance accrue du législateur à confier des attributions de police judiciaire à un nombre toujours croissant de fonctionnaires qui pourtant ne sont guère familiarisés ni avec le droit pénal en général, ni surtout avec la procédure pénale en particulier. Or il ne suffit pas de disposer de connaissances spécifiques, facilitant la recherche et la constatation d'infractions dans certaines matières: il faut également savoir selon quelles formes les infractions doivent être recherchées et les preuves rassemblées.“ (*Doc. parl. No 4134<sup>7</sup>, p. 37*)

En conclusion, le Conseil d'Etat propose dès lors de supprimer le point 2 de l'article 13 du projet soumis à avis.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 septembre 2002.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Marcel SAUBER

