

N° 5242<sup>5</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****portant création d'un comité permanent du travail et de l'emploi  
et d'une instance de médiation tripartite**

\* \* \*

**AVIS DU CONSEIL D'ETAT**

(5.7.2005)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, en date du 19 novembre 2003, le Conseil d'Etat fut saisi du projet de loi portant création d'un comité permanent du travail et de l'emploi et d'une instance de médiation tripartite. Le projet, élaboré par le ministre du Travail et de l'Emploi, était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

La lettre d'accompagnement précisait que les avis des chambres professionnelles avaient été sollicités. Les avis de la Chambre des employés privés, de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre de travail furent transmis respectivement les 9 mars 2004, 11 mars 2004 et 5 mai 2004. Par courrier du 24 juin 2004, le Conseil d'Etat a informé le Premier Ministre qu'afin de finaliser son avis en toute connaissance de cause, le Conseil d'Etat souhaiterait également prendre connaissance des avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Chambre d'agriculture. L'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers fut transmis par dépêche du 20 avril 2005.

\*

**CONSIDERATIONS GENERALES**

Le projet réunit dans un seul texte deux initiatives bien distinctes. Il est d'abord prévu de créer un Comité permanent du travail et de l'emploi (ci-après: CPTE) qui remplacera et complétera l'actuel Comité permanent de l'emploi (articles 1er à 5 du projet). Le projet prévoit ensuite, en son article 6, l'institution d'une instance de médiation auprès du CPTE.

La création du CPTE est justifiée, dans l'exposé des motifs, par le fait que le Comité consultatif tripartite, créé en 1983, ne reposait sur aucune base légale solide et que, par ailleurs, il ne se serait pas réuni depuis 1997. Le CPTE remplacerait dès lors tant l'actuel Comité permanent de l'emploi que le Comité consultatif tripartite.

Dans son audit du système d'inspection du travail du Grand-Duché de Luxembourg, établi en 2002, le Bureau International du Travail (BIT) avait réclamé „des règles de fonctionnement et de compétence précises“ pour une commission tripartite nationale chargée de „toutes les questions relatives aux conditions de travail“.

Aux yeux du BIT, le CPTE devrait constituer un „forum de discussion autour des questions touchant aux conditions de travail avec la participation de tous les acteurs concernés“.

L'exposé des motifs cite *in extenso* les recommandations du BIT figurant sous la rubrique „Promotion du dialogue social“ dans le susdit audit qui contient par ailleurs un constat alarmant quant au fonctionnement de l'ITM.

Ces propositions sont les suivantes:

1. créer une commission tripartite nationale pour toutes les questions relatives aux conditions de travail;

2. composer cette commission des représentants de l'Association d'assurance contre les accidents, de la Division de la santé au travail, de la Douane, du Service de sécurité dans la fonction publique et, en cas de nécessité, du Commissariat aux affaires maritimes ainsi que, à part des représentants des employeurs, des représentants des syndicats y compris des représentants des syndicats non représentatifs;
3. créer éventuellement des sous-commissions par branches;
4. organiser une présidence tournante entre les employeurs, les travailleurs et l'ITM;
5. charger cette commission des conditions de travail à l'exclusion de tout autre sujet, tel que l'emploi ou le chômage;
6. charger, dans l'exercice de sa mission, la commission des travaux suivants:
  - a. identifier les problèmes en matière de conditions de travail;
  - b. proposer des solutions;
  - c. donner des avis sur la politique de l'Inspection du travail et ses priorités;
  - d. piloter des programmes de formation et de sensibilisation à l'attention des employeurs et des travailleurs (notamment des délégués à la sécurité);
  - e. contribuer à évaluer l'action de l'ITM.

D'après l'exposé des motifs, le Gouvernement aurait décidé de se rallier „à la suggestion proposée“.

Le Conseil d'Etat observe toutefois que le projet sous avis ne reflète pas nécessairement cette décision. Ceci est plus particulièrement vrai pour la composition de cette commission ainsi que pour sa présidence. Ainsi, les syndicats non représentatifs ne feront pas partie de la composition du CPTE. D'après les auteurs du projet, une présidence tournante heurterait le système administratif luxembourgeois traditionnel. Le Conseil d'Etat se demande ce qu'il faut entendre précisément par „système administratif luxembourgeois traditionnel“, cette notion n'étant pas autrement explicitée. Il donne également à considérer à ce sujet que la présidence tournante existe d'ores et déjà au sein du Conseil économique et social (art. 7 de la loi modifiée du 21 mars 1966 portant institution d'un conseil économique et social).

A l'opposé des recommandations du BIT, le CPTE aurait pour mission de s'occuper à la fois du travail et de l'emploi (cf. point 5).

Les deux missions du CPTE, qui sont formulées de manière extrêmement vaste, dépassent largement le cadre tracé par les recommandations du BIT. Cet instrument, que le BIT concevait comme une commission devant promouvoir le dialogue social et la formation, tout en accompagnant la réorganisation de l'Inspection du travail dans le cadre des missions précises, est muté en nouvel organisme omnicompétent.

Le CPTE est également dépourvu de toute structure. Selon l'exposé des motifs, il se composerait de „deux sections“:

- une section destinée à s'occuper des questions d'emploi, avec un rôle prédominant de l'Administration de l'emploi;
- une autre destinée à s'occuper des questions de travail, avec un rôle prédominant de l'Inspection du travail et des mines“.

Or, le texte du projet ne reprend pas cette structure, mais prévoit une composition unique tout en restant muet sur les règles de fonctionnement et les modalités selon lesquelles le Comité émettra ses avis. Sauf pour les membres représentant le Gouvernement, le mode de désignation des membres du Comité n'est pas non plus précisé. Si le ministre ayant dans ses attributions le Travail et l'Emploi doit procéder à ces nominations, il y aurait lieu d'en indiquer le mode de nomination dans la loi. Le Conseil d'Etat propose de prévoir dans le texte de loi le renvoi à un règlement grand-ducal pour régler ces questions dans le respect du caractère paritaire de l'institution.

Le Conseil d'Etat se permet de rappeler également dans le contexte du présent projet que le comité à créer, s'il remplace un comité consultatif tripartite sans base légale et l'actuel comité permanent de l'emploi, coexistera avec quatre organismes tripartites comparables aux missions souvent similaires, à savoir:

- le Conseil économique et social, créé par la loi du 21 mars 1966, qui a notamment pour mission d'étudier „à la demande du Gouvernement ou à sa propre initiative ... les problèmes économiques,

sociaux et financiers intéressant plusieurs secteurs économiques ou l'ensemble de l'économie nationale" et d'organiser „l'accompagnement du dialogue social national“;

- le Comité de coordination tripartite, institué par la loi du 24 décembre 1977, appelé à „émettre son avis préalablement à la prise de mesures nécessaires en matière d'emploi“. La loi précise que sa mission de consultation implique „entre autres un examen de la situation économique et sociale globale et une analyse de la nature du chômage“;
- l'observatoire des relations professionnelles et de l'emploi (ORPE), créé par l'article 42 de la loi du 30 juin 2004 sur les relations collectives du travail, et qui a pour mission:
  - „1. l'étude de l'évolution des relations de travail individuelles et collectives et leurs répercussions en matière d'emploi et de formation;
  2. l'analyse de l'apport des partenaires sociaux au plan d'action en faveur de l'emploi, à la formation professionnelle, aux conventions collectives et aux accords en matière de dialogue social interprofessionnel;
  3. la collecte des informations pertinentes et la constitution des bases scientifiques interdisciplinaires nécessaires en vue de l'orientation des futures réformes en matière de législation sociale;
  4. le suivi de la législation en matière de formation professionnelle continue ...“;
- la Commission nationale de l'emploi, créée auprès du ministre ayant le Travail dans ses attributions par la loi du 21 février 1976 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Administration de l'Emploi, telle que modifiée par la loi du 12 mai 1987, et qui est chargée de „conseiller le Gouvernement en vue de la définition et de la mise en œuvre de la politique de l'Emploi“ (organisme tripartite composé de 21 membres).

Le Conseil d'Etat suggère dès lors de regrouper ces différents comités afin de ne pas éparpiller les compétences humaines nécessairement limitées de notre pays en ce domaine.

Au vu des observations qui précèdent, le Conseil d'Etat ne procède à l'examen des articles ci-dessous qu'à titre tout à fait subsidiaire.

Il donne toutefois à considérer que si le projet sous avis était adopté postérieurement au projet de loi portant réforme de l'Inspection du travail et des mines et si la désignation de l'Inspection du travail et des mines était dorénavant modifiée, selon la proposition du Conseil d'Etat, en Inspection du travail, il y aurait évidemment lieu de changer également la dénomination de cette administration dans le présent projet.

\*

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1er*

Dans la mesure où il est prévu d'insérer les dispositions de la loi ultérieurement dans le Code du travail, le texte devra revêtir, en application des règles légistiques, le caractère intemporel de celui-ci. On n'écrira dès lors pas „Il est institué auprès du Ministre ...“, mais „Le Comité permanent du travail et de l'emploi institué auprès du ministre ayant le Travail et l'Emploi dans ses attributions, ci-après „le Comité“, est chargé ...“.

En procédant également à une légère correction de style, le paragraphe 1er se lirait comme suit:

„(1) Le Comité permanent du travail et de l'emploi institué auprès du ministre ayant le Travail dans ses attributions, ci-après „le Comité“, est chargé d'examiner régulièrement la situation en matière

a) d'emploi et de chômage,

b) de conditions de travail, de sécurité et de santé des travailleurs.“

Le Conseil d'Etat ne saisit pas la mission telle que dévolue au Comité selon le paragraphe 2 de l'article. Comment surveiller par ailleurs „la situation, l'évolution et le fonctionnement du marché de l'emploi luxembourgeois au regard notamment de l'utilisation optimale des forces de travail en coordination avec la politique économique et sociale“? Le Conseil d'Etat estime que la mission du Comité devrait être formulée de manière plus concise et compréhensible. A trois reprises, les auteurs du projet

ont recours dans un seul paragraphe et dans deux degrés de subsidiarité successifs au terme „notamment“ pour décrire les missions du Comité en matière d'emploi et de chômage. Ce recours excessif à une notion introduisant ainsi des exemples d'exemples ne contribue pas à clarifier et à cerner les missions du Comité. Un champ de compétence trop vaste n'encourage pas non plus le Comité à exercer résolument ses attributions. Le Conseil d'Etat rappelle que le projet de loi *No 5144* relatif à la lutte contre le chômage social confie au Comité permanent pour l'emploi, institution qui sera remplacée par le présent CPTe, encore huit attributions particulières énumérées de a) à h) en matière de chômage social. Si ce projet de loi était adopté postérieurement au projet sous avis, il serait opportun d'inclure les attributions complémentaires dans le présent projet.

Au paragraphe 3 les auteurs du projet entendent fixer la deuxième mission du Comité et qui, aux termes du paragraphe 1er, consiste à examiner régulièrement la situation en matière de conditions de travail et de la sécurité et de la santé des travailleurs.

L'introduction de la notion „développement durable des conditions du travail et de la sécurité et de la santé des travailleurs“ n'est pas utile dans la mesure où l'expression „développement durable“ a un sens bien précis qui englobe les dimensions économique, écologique et sociale du développement. Pour la définition du terme, il est renvoyé à l'article 2 de la loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable.

Dans le cadre de ces attributions, le Comité est chargé de surveiller „la situation et l'évolution, notamment ...“. Quels autres domaines que ceux indiqués dans le texte à titre exemplatif pourraient être visés? Là encore, la mission confiée au Comité ne ressort pas clairement du texte. Que faut-il entendre en particulier par la mission de „surveille[r] la situation et l'évolution du développement de systèmes de gestion des conditions de travail“? Que signifie le renvoi au „programme national de formation de tous les acteurs du monde du travail“? Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance d'un programme de cette nature. De même, la mission dévolue au Comité de „surveille[r] la situation et l'évolution“ „du développement d'un réseau d'informations et de compétences destiné aux employeurs et aux travailleurs“ ne semble viser aucune réalité.

Dans le cadre des deux missions, le Comité se voit confier l'attribution de demander „aux ministres“ de prendre les décisions nécessaires pour ajuster l'action et le fonctionnement respectivement de l'Administration de l'emploi ou de l'Inspection du travail. Est-il raisonnable d'admettre qu'un comité, présidé par le ministre de tutelle de ces administrations et comprenant, à part les représentants du patronat et du salariat, des ministres chargés d'autres ressorts, puisse demander au ministre du ressort d'ajuster l'action et le fonctionnement de ses services?

S'agissant par ailleurs d'administrations, il est inconcevable que le ministre du ressort puisse prendre des décisions qui s'imposeraient à celles-ci quant à leur fonctionnement alors qu'il s'agit de compétences d'attribution qui sont du ressort exclusif des chefs d'administration.

### *Article 2*

Le Comité serait composé de 4 membres représentant le Gouvernement, à savoir le ministre ayant dans ses attributions le Travail et l'Emploi qui présidera le Comité et „trois Ministres à désigner par le Gouvernement parmi les Ministres ayant dans leurs attributions l'économie, les classes moyennes, l'éducation nationale et la formation professionnelle, la sécurité sociale, les transports, la fonction publique et la réforme administrative ainsi que la promotion féminine“. La référence au ministre ayant dans ses attributions la Promotion féminine est à remplacer par le „ministre ayant dans ses attributions l'Egalité des Chances“ (arrêté grand-ducal du 31 juillet 2004 portant énumération des Ministères).

L'énumération des différents ministres permet de conclure qu'il est prévu de désigner les ministres représentant le Gouvernement de manière différente pour les réunions prévues, probablement selon les changements de l'ordre du jour.

Le remplacement des ministres par des mandataires n'est pas prévu dans le texte. Le texte ne précise pas non plus de quelle manière seront désignés les représentants des salariés ou les représentants des employeurs.

### *Article 3*

A l'article 3, il est prévu de convoquer le Comité au moins six fois par année, ce qui paraît *a priori* constituer un rythme serré.

*Article 4*

Le libellé de cet article ne donne pas lieu à observation.

*Article 5*

Le secret des informations imposé à l'article 5 aux membres, experts et autres personnes assistant aux réunions du Comité n'est assorti d'aucune sanction. La violation du secret resterait dès lors sans effet. Le texte devrait accorder au ministre la possibilité de révoquer en pareil cas avec effet immédiat la nomination au CPTE.

*Article 6*

L'article 6 institue auprès du CPTE „une instance de médiation pour tout litige individuel, relevant du droit du travail ou de la sécurité et de la santé des travailleurs, et susceptible d'être porté en justice“. Il est prévu de composer l'instance de médiation de trois médiateurs, la présidence incombant à un membre du personnel de l'Inspection du travail, flanqué d'un médiateur représentant les travailleurs et d'un médiateur représentant les employeurs. Cette composition tripartite se rapproche sensiblement de celle du tribunal du travail. Le Conseil d'Etat se permet de rappeler que la juridiction de travail a également une fonction de conciliateur. Il est certain que dans de nombreuses situations une intervention conciliatrice permettrait d'éviter le recours à des procédures judiciaires. Le Conseil d'Etat partage néanmoins les hésitations exprimées par la Chambre de commerce et la Chambre des métiers dans leur avis commun, dans la mesure où la formule proposée dans le texte n'est, sur plusieurs points décisifs, pas conforme à la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale, telle que publiée le 22 octobre 2004 (2004/0251) (COD). Dans la conception de la médiation telle qu'elle se dégage notamment du susdit texte, l'intervention du médiateur est bien plus limitée. La qualification, l'indépendance et l'impartialité des médiateurs n'est également pas assurée dans le présent projet. Pour éviter toute confusion dans l'esprit du public, il serait dès lors préférable de désigner ce nouveau service par „Instance de conciliation“.

Dans son avis du 19 février 2004, la Chambre des employés privés a relevé à juste titre que le projet sous avis est muet au sujet de la mise à disposition des salariés par l'employeur et de la rémunération des assesseurs. Le législateur pourrait s'inspirer des dispositions figurant dans la loi du 30 juin 2004 sur les relations collectives de travail au profit des assesseurs de l'O.N.C.

Il y a lieu d'inclure également dans le texte du projet, soit la possibilité donnée à l'instance de médiation ou au CPTE le pouvoir de fixer les modalités de saisine et les détails de l'instruction par règlement d'ordre interne, sinon d'instituer dans la loi un renvoi à un règlement grand-ducal pour régler les détails de ces questions.

Aux termes de l'alinéa 5, le recours à l'instance de médiation/conciliation „suspend tout délai de recours auprès d'une instance judiciaire“. Cette suspension de délais est justifiée dans le cadre d'une procédure de conciliation engagée exclusivement d'un commun accord des deux parties (voir alinéa 4).

*Article 7*

L'article 7 contient des dispositions abrogatoires. Il est prévu de faire abroger par la loi le règlement grand-ducal du 31 janvier 1996 fixant les attributions, la composition et l'organisation du comité permanent de l'emploi. Or, le respect du parallélisme des formes implique nécessairement qu'un règlement grand-ducal ne peut être abrogé que par un règlement grand-ducal et non pas par une disposition législative.

Le Conseil d'Etat propose en conséquence et sous peine d'opposition formelle la suppression à l'article 7 du bout de phrase „et le règlement grand-ducal du 31 janvier 1996 fixant les attributions, la composition et l'organisation du comité permanent de l'emploi“.

L'article 7 se lira donc comme suit:

„**Art. 7.** L'article III de la loi du 31 juillet 1995 relative à l'emploi et à la formation professionnelle est abrogé.“

Ainsi délibéré en séance plénière, le 5 juillet 2005.

*Le Secrétaire général,*  
Marc BESCH

*Le Président,*  
Pierre MORES

