

N° 5239⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2006-2007

PROJET DE LOI**portant réforme de l'Inspection du travail et des mines**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Dépêche de la Secrétaire d'Etat aux Relations avec le Parlement au Président de la Chambre des Députés (20.10.2006) ..	1
2) Dépêche du Directeur général du Bureau International du Travail au Ministre du Travail et de l'Emploi (7.7.2006).....	2
3) Dépêche du Ministre du Travail et de l'Emploi à la Directrice du Département des Normes internationales du travail du Bureau International du Travail (17.7.2006)	5

*

**DEPECHE DE LA SECRETAIRE D'ETAT AUX RELATIONS AVEC
LE PARLEMENT AU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

(20.10.2006)

Monsieur le Président,

A la demande du Ministre du Travail et de l'Emploi, j'ai l'honneur de vous faire parvenir en annexe copie d'un échange de correspondance entre ce dernier et le Département des Normes Internationales du Travail du Bureau International du Travail au sujet du projet de loi sous rubrique.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

*Pour la Secrétaire d'Etat aux Relations
avec le Parlement,*

Daniel ANDRICH

Conseiller de Gouvernement 1re classe

*

**DEPECHE DU DIRECTEUR GENERAL
DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL AU
MINISTRE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI**
(7.7.2006)

Objet: Projet de loi portant création d'une Inspection du travail et des mines

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous communiquer, comme suite à votre demande par lettre du 23 mars 2006, les commentaires du Bureau concernant le projet de texte susvisé au regard de la convention (No 81), sur l'inspection du travail, 1947, ratifiée en 1958.

En espérant que ces commentaires vous seront utiles, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre l'expression de ma très haute considération.

Pour le Directeur général,
Cleopatra DOUMBIA-HENRY
*Directrice du Département des normes
internationales du travail*

*

Le projet de loi portant création d'une Inspection du travail et des mines, dans sa teneur du 23 mars 2006, appelle les remarques suivantes au regard des dispositions des conventions internationales sur l'inspection du travail.

Article 1er

Il serait souhaitable que cette disposition liminaire contienne des précisions relatives notamment au rattachement de l'Inspection du travail et des mines au ministère du travail, ainsi qu'une définition de la mission de l'Inspection du travail mettant en évidence ses fonctions principales telles que découlant de la convention No 81:

- 1) la fonction de contrôle de la législation pertinente (article 3, paragraphe 1 a)) de la convention No 81
- 2) la fonction pédagogique (article 3, paragraphe 1 b))
- 3) la participation à l'amélioration de la législation pertinente (article 3, paragraphe 1 c)).

Le développement d'une culture de prévention et de coopération en matière de conditions de travail s'apprécie en effet, au sens de la convention No 81, davantage comme la conséquence attendue de l'exécution de ces fonctions que comme une mission en soi.

Article 3

La première fonction de l'inspection du travail aux termes de la convention (articles 2 et 3, paragraphe 1 a)) est le contrôle des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession.

Il est important de veiller à ce que, comme prévu par l'article 3, paragraphe 2, si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne fassent pas obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni ne portent préjudice d'une manière quelconque à l'autorité ou à l'impartialité nécessaires aux inspections dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs.

Il convient donc de s'interroger si: 1) le domaine relevant du contrôle de l'inspection, à savoir „la législation“, n'est pas trop étendu au regard des ressources humaines et matérielles de l'inspection du travail et des attributions qui doivent lui être confiées au titre de la ratification de la convention et si 2) le contrôle des dispositions légales relatives à certains domaines de la législation n'est pas une fonction susceptible d'entrer en contradiction avec les exigences inhérentes aux fonctions définies par la convention quant à l'objectif visé par celle-ci. Il y a lieu de souligner que l'incompatibilité peut résulter de l'insuffisance des ressources humaines et financières de l'inspection du travail, mais également de la nature-même de certaines fonctions additionnelles.

Article 6

Tel que libellé cet article ne semble pas se rapporter au titre du chapitre „Organisation“. Peut-être conviendrait-il de le placer à la suite du champ d'application et des compétences.

Article 10, dernier alinéa: „La saisine de la médiation ... telle que prévue dans le présent article.“

Peut-être conviendrait-il de modifier la première partie de la phrase de la manière suivante: „Le recours à la médiation ou la saisine d'un tribunal compétent ...“.

Article 11

Les nombreuses dispositions de cet article du projet appellent des observations à divers égards:

Article 11 (1)

La disposition qui subordonne le droit d'accès des membres de l'inspection du travail aux lieux de travail à l'existence d'indices suffisants ou de motifs légitimes de considérer qu'un contrôle s'impose est contraire à l'esprit et à la lettre de la disposition liminaire de l'article 12, paragraphe 1 de la convention No 81. Le droit de libre accès devrait en effet, en vertu de cette disposition, leur être reconnu au seul motif de l'assujettissement formel ou supposé à l'inspection du travail. Suivant l'article 16 de l'instrument, des inspections doivent être effectuées aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application des dispositions légales relevant du contrôle de l'inspection du travail. Cette exigence implique aussi bien des visites d'inspection de routine que des visites sur demande ou dénonciation. De plus, suivant l'article 15 © de la convention, les inspecteurs du travail doivent traiter comme absolument confidentielle la source des plaintes et s'interdire de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une visite d'inspection comme suite à une plainte. Une telle exigence ne peut pas être respectée si la liberté d'accès des inspecteurs est subordonnée à l'existence d'indices ou de motifs spécifiques. Il serait donc souhaitable que soit supprimée la première partie de la phrase „S'il existe des indices suffisants ou des motifs légitimes de considérer qu'un contrôle ... dépendances respectives“.

S'agissant des locaux d'habitation, la convention No 81 ne prévoit pas expressément de pouvoirs de l'inspection du travail en matière d'accès à l'habitation des travailleurs. Néanmoins, les conditions d'hébergement de travailleurs par l'employeur (comme dans les chantiers du bâtiment et dans l'hôtellerie, par exemple), constituent une matière connexe aux conditions de travail (au sens de l'article 3, paragraphe 1 a) de la convention No 81 et peuvent à ce titre, faire l'objet du contrôle de l'inspection du travail au regard de la législation pertinente. En outre, les obligations de l'administration à l'égard des conditions de vie professionnelle sont prévues par l'article 6, paragraphe 2 b) de la convention No 150, sur l'administration du travail, 1978.

Article 11 (2)

Première phrase: Il serait souhaitable de compléter cette disposition pour la mettre en conformité avec la lettre et l'esprit de l'article 12, paragraphe 2, de la convention qui prévoit que „à l'occasion d'une visite d'inspection, l'inspecteur devra informer de sa présence l'employeur ou son représentant, à moins qu'il n'estime qu'un tel avis risque de porter préjudice à l'efficacité du contrôle“.

3ème alinéa. „Les membres de l'inspection du travail peuvent autoriser les membres précités ...“.

En vertu de la convention No 81 (article 12, paragraphe 1 c) i)), les inspecteurs du travail devraient avoir la possibilité de décider de l'opportunité de la présence de tiers au cours des interrogatoires menés à l'occasion de la visite. Une disposition dans ce sens aurait l'avantage de rendre possible, lorsque l'inspecteur l'estime utile ou opportun, la présence de l'employeur, des représentants de travailleurs ou de tout autre témoin au cours des opérations d'inspection. Il convient également de veiller à ce que soit garantie à tout moment de la visite la confidentialité prévue par l'article 15 c) de la convention No 81, quant à l'origine des plaintes et dénonciations ainsi que quant au lien qui pourrait exister entre une plainte et la visite.

Article 11 (3) dernier alinéa. „Si l'employeur contrôlé ne fait l'objet d'aucune enquête judiciaire ou sanction administrative, le rapport relatif au contrôle et toutes les pièces s'y rapportant seront détruits dans les deux ans sous le contrôle du directeur de l'Inspection et des mines.“.

La convention No 81 ne prévoit pas de manière expresse que les archives relatives au contrôle des établissements soient conservées indéfiniment. Néanmoins, l'article 16, aux termes duquel les établis-

sements devraient être inspectés aussi souvent et aussi soigneusement qu'il est nécessaire pour assurer l'application des dispositions légales, implique pour l'inspecteur du travail (ou l'autorité centrale d'inspection), la possibilité de traiter la question de la destruction des archives pertinentes au cas par cas et en fonction de l'effet donné par l'employeur aux éventuels conseils, recommandations et mises en demeure antérieurs. Ainsi, la répétition d'une négligence ou d'une faute manifeste ou répétée peut amener l'inspecteur du travail à envisager des poursuites légales ou une sanction administrative à l'encontre d'un employeur en infraction. En revanche, la constatation d'une infraction au sein d'un établissement qui n'aurait fait l'objet d'aucune observation ni d'aucune injonction au cours d'un ou de plusieurs contrôles successifs, pourrait justifier le choix par l'inspecteur du travail d'une action pédagogique au lieu d'une poursuite prévue par la loi, et ce, en vertu du principe de libre décision, tel qu'énoncé par l'article 17, paragraphe 2 de la convention et repris par l'article 20, paragraphe 2) du projet de loi.

L'historique de l'établissement en matière de respect de la législation de l'inspection du travail devrait être un élément d'appréciation important pour les inspecteurs du travail lorsqu'il s'agit de décider de la suite à donner à un constat d'infraction. Il est donc nécessaire que les inspecteurs disposent d'autant d'éléments d'information que possible à cette fin. L'observation de la pratique en la matière montre par ailleurs qu'il est difficile sinon impossible de déterminer la période à prendre en considération pour chaque établissement, la fréquence des visites d'inspection étant généralement variable et aléatoire (jusqu'à de nombreuses années d'intervalle entre deux visites pour un même établissement).

En outre, les rapports de visites d'inspection ou de contrôles d'établissement constituent, lorsqu'ils couvrent une période suffisamment longue pour être significative, un réservoir important de données permettant à l'autorité d'inspection d'évaluer l'efficacité de ses méthodes et de les redéfinir au besoin, aux niveaux sectoriel, régional, voire national. Quelques systèmes d'inspection recourent à ce moyen pour établir un classement national des entreprises et établissements quant à l'observation de la législation. Sur la base de ce classement, des mesures incitatives à caractère fiscal sont mises en oeuvre en faveur des entreprises les plus performantes, que ce soit en matière de sécurité et santé au travail ou en matière de conditions générales de travail (salaire, durée du travail, congés, discrimination, liberté syndicale, etc.).

Article 18

La convocation des „travailleurs intéressés“ dans les locaux de l'inspection du travail, pendant la durée du travail, ne paraît pas compatible avec l'obligation faite par l'article 15 c) de la convention No 81 aux inspecteurs du travail de traiter comme absolument confidentielle la source de toute plainte et l'interdiction de révéler à l'employeur ou à son représentant qu'il a été procédé à une inspection comme suite à une plainte. C'est en interrogeant plusieurs travailleurs au cours de la visite d'inspection que les inspecteurs peuvent obtenir les informations pertinentes, sans risque d'exposition des auteurs des plaintes et dénonciations à d'éventuelles représailles de la part de l'employeur ou de son représentant.

La disposition du paragraphe 2 ne semble pas suffisante à elle seule à garantir une telle protection. Elle devrait, à tout le moins être assortie d'une disposition prévoyant une sanction, le cas échéant.

Article 24

Suivant l'article 15 b), l'interdiction de révéler des secrets industriels devrait continuer de s'imposer à l'inspecteur du travail même après qu'il aura eu quitté son service et sa transgression devrait donner lieu à l'application de sanctions pénales ou de mesures disciplinaires. Il conviendrait de l'affirmer clairement par une disposition pertinente afin que les droits et intérêts légitimes des employeurs en la matière soient dûment garantis.

DEPECHE DU MINISTRE DU TRAVAIL ET DE L'EMPLOI
à la Directrice du Département des Normes internationales
du travail du Bureau International du Travail

(17.7.2006)

Objet: Projet de loi portant création d'une Inspection du travail et des mines;

Madame la Directrice,

C'est avec grand intérêt que j'ai pris connaissance des commentaires du Bureau International du Travail sur le projet de loi sous rubrique.

Entre-temps le texte a été rediscuté dans le cadre d'une concertation tripartite avec tous nos partenaires sociaux et la version ainsi retravaillée, que vous trouverez en annexe, a trouvé l'accord des parties impliquées.

C'est la raison pour laquelle je me vois dans l'impossibilité de procéder à ce stade à des changements rédactionnels.

En ce qui concerne vos remarques vous voudrez trouver en annexe une prise de position sur les différents points soulevés par le Bureau.

Tout en vous remerciant de l'aide précieuse apportée par le Bureau dans le cadre du renouvellement de notre législation, je vous prie d'agréer, Madame la Directrice, l'expression de mes sentiments très distingués.

Le Ministre du Travail et de l'Emploi,
François BILTGEN

*

PRISE DE POSITION DU MINISTERE DU TRAVAIL
ET DE L'EMPLOI

Ad Article 1er

L'article 4 du projet précise que „l'Inspection du travail et des mines est placée sous l'autorité du ministre“.

En ce qui concerne les fonctions principales d'une Inspection du travail telles que découlant de la Convention 81 et citées sous les points 1) à 3) vous voudrez vous référer à l'article premier du projet qui dispose que „ ... mission consiste à contribuer au développement d'une culture de prévention et de coopération en matière de conditions de travail englobant la santé, la sécurité et l'hygiène du travailleur, ceci dans le cadre du droit du travail dans toutes ses dimensions“ (point 2).

Par ailleurs le paragraphe (1) sous a) de l'article 3 dispose „de veiller et de faire veiller à l'application de la législation dont notamment les conditions de travail et la protection des travailleurs“ (point 1).

Le même paragraphe prévoit sous e) „de porter à l'attention du ministre les déficiences ou les abus de droit constatés en pratique, ainsi que les questions de fait qui ne sont pas spécifiquement couvertes par lesdites dispositions existantes et de lui proposer les moyens d'y remédier moyennant avis circonstancié“ (point 3).

Ad Article 3

Il est bien entendu que le ministre qui est responsable pour l'Inspection du travail et des mines ne va pas charger cette administration de missions qui l'empêcheraient d'assumer ses fonctions principales. Si ces missions comporteraient des surcharges il est évident que le ministre prendra ses responsabilités tant en matière de personnel qu'en matière de moyens budgétaires.

Ad Article 6

Comme cette version du projet a été approuvée par les partenaires sociaux, je n'entends pas y apporter des modifications de pure forme.

Ad Article 11 (1)

Il faut lire ce paragraphe ensemble avec le point a) du paragraphe (1) de l'article 12 qui autorise les membres de l'inspection du travail „à procéder à tous les examens, contrôles ou enquêtes jugés nécessaires pour s'assurer que les dispositions légales, réglementaires, administratives et conventionnelles sont effectivement observées ...“.

En ce qui concerne les locaux d'habitation veuillez noter le nouvel alinéa 4 du paragraphe (1) de l'article 11 qui dispose que „toutefois, et sans préjudice des dispositions de l'article 33(1) du code d'instruction criminelle, s'il existe des indices graves faisant présumer que l'origine d'une infraction aux lois soumises à la compétence de l'Inspection du travail et des mines et aux règlements pris pour leur exécution se trouve dans les locaux destinés à l'habitation, il peut être procédé à la visite domiciliaire entre six heures et demie et vingt heures par deux de ces agents en vertu d'un mandat du juge d'instruction.“.

Ad Article 11 (2)

La proposition d'ajoute du bout de phrase „à moins qu'il n'estime qu'un tel avis risque de porter préjudice à l'efficacité d'un contrôle.“ ne serait pas acceptable pour nos partenaires sociaux.

Ad Article 11 (3)

Le paragraphe (3) de l'article 11 prévoit seulement la destruction des pièces dans les cas où l'employeur contrôlé ne fait l'objet d'aucune enquête judiciaire ou d'une sanction administrative. Il s'agit d'une revendication expresse des partenaires sociaux.

Ad Article 18

Il est clair que les fonctionnaires de l'Inspection du travail et des mines sont appelés à la confidentialité (voir en ce sens le deuxième alinéa de l'article 24 qui dispose que „la confidentialité doit notamment être observée en vue de la protection du plaignant ...“).

La possibilité de convoquer les travailleurs intéressés dans les locaux de l'administration est une revendication expresse du personnel d'inspection, alors que beaucoup de déclarations sont uniquement faites dans des locaux neutres.

Ad Article 24

La confidentialité des secrets industriels continue à s'imposer au fonctionnaire en retraite sur base du statut général de la fonction publique, donc il est superfétatoire de le prévoir dans une loi spéciale.

Luxembourg, le 17 juillet 2006

