

N° 5239⁹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2006-2007

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

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DU CONSEIL D'ETAT

(6.3.2007)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 18 septembre 2006, le Conseil d'Etat a été saisi d'une série d'amendements gouvernementaux au projet de loi sous rubrique.

Ces amendements étaient accompagnés d'une „note sur le projet 5239“ servant de commentaire ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi révisé.

Par dépêche du 20 octobre 2006 et à la demande du ministre du Travail et de l'Emploi, le Conseil d'Etat fut saisi d'une 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.

L'avis de la Chambre des employés privés relatif aux amendements précités fut communiqué au Conseil d'Etat par dépêche du 15 décembre 2006.

De manière générale, le Conseil d'Etat constate que les amendements proposés par le Gouvernement suivent largement les positions et suggestions que le Conseil d'Etat avait articulées dans son avis du 3 mai 2005 et que le texte coordonné remanié constitue un dispositif cohérent et efficient qui devrait rencontrer les préoccupations de toutes les parties concernées, tout en dotant l'Inspection du travail et des mines des prérogatives nécessaires pour satisfaire à sa mission.

Le Conseil d'Etat prend acte que l'intitulé du projet de loi a changé alors que, dans sa première version, l'intitulé était „Projet de loi portant réforme de l'Inspection du travail et des mines“, le nouveau dispositif prend l'intitulé „Projet de loi portant création d'une Inspection du travail et des mines“. Le Conseil d'Etat approuve cet amendement de l'intitulé. Il prend acte aussi que sa recommandation de supprimer „et des mines“ dans la dénomination de cette administration n'a pas été retenue par les auteurs du projet de loi, ce qu'il regrette.

Il approuve par contre le nouvel article 1er qui avait été recommandé tel quel dans son avis et qui porte création de la „nouvelle“ administration.

*

EXAMEN DES AMENDEMENTS GOUVERNEMENTAUX*Amendement 1*

Cet amendement a pour objet de remplacer la définition de la notion de „travailleur“ dans le sens recommandé par le Conseil d'Etat, ceci afin d'assurer le contrôle de la sécurité sur le lieu de travail à tous les travailleurs, indépendamment de leur statut et de leur employeur public ou privé.

Le Conseil d'Etat constate dans ce contexte et sans autre commentaire que les auteurs du projet de loi suivent la suggestion que le Conseil d'Etat avait formulée en ordre subsidiaire, alors qu'en ordre principal, ses réflexions et suggestions avaient porté sur l'institution d'un régime d'inspection du travail commun à tous les travailleurs et sur l'abolition du système dualiste existant.

Le Conseil d'Etat note aussi que la nouvelle définition de la notion d'employeur reprend fidèlement la suggestion formulée par lui. Enfin, il prend acte que, conformément à sa proposition, tout un ensemble de définitions ne trouvent plus leur place dans la formulation de l'article 2, dont il approuve le libellé amendé.

Amendement 2

Cet amendement porte sur les missions de l'Inspection du travail et des mines. Le texte afférent a été entièrement reformulé conformément aux observations du Conseil d'Etat et suite à l'intégration d'un certain nombre de remarques formulées par les partenaires sociaux.

Le Conseil d'Etat approuve cet amendement ainsi que le libellé actuel de l'article 3.

Amendement 3

Cet amendement suit la recommandation du Conseil d'Etat d'intégrer la composition du „comité de coordination du système national d'inspection du monde du travail“ dans le texte même du dispositif légal tout en ajoutant expressément l'Inspection du travail et des mines.

Le Conseil d'Etat approuve cet amendement, en regrettant toutefois que ses observations relatives à la collaboration entre l'Inspection du travail et des mines et le Service national de la sécurité dans la fonction publique, d'une part, et celle entre l'Inspection du travail et des mines et l'Administration des douanes et accises, de l'autre, n'aient pas donné lieu à des clarifications supplémentaires.

Amendement 4

Cet amendement reformule l'article consacré à la composition de l'Inspection du travail et des mines en suivant les recommandations du Conseil d'Etat qui, partant, approuve le nouveau libellé de l'article en question.

Par contre, en ce qui concerne le nouvel article 8 (ancien article 10) relatif à l'organisation de l'Inspection du travail et des mines, qui, en vertu de cet article, reste confiée à un règlement grand-ducal spécifique, le Conseil d'Etat reste sur sa faim, étant donné que la substitution des termes „peut être précisée“ par les termes „est agencée par“ ne constitue pas de réponse adéquate à ses préoccupations.

Amendement 5

Cet amendement introduit un nouvel article 9 pour faire suite aux observations formulées par le Conseil d'Etat sur l'ancien article 12 qui s'opposait à l'extension simultanée des pouvoirs et prérogatives de l'administration nouvellement créée, conjointement avec celles du nombre des membres du personnel chargé de les exécuter. Les auteurs du projet de loi réagissent en suivant la recommandation du Conseil d'Etat de confier la responsabilité de l'exercice de ces prérogatives à au moins un membre de la direction ou à un inspecteur en chef du travail qui assumera la responsabilité des actions décidées et menées.

Le Conseil d'Etat approuve cette démarche, en particulier l'introduction d'un nouvel article placé au début du chapitre IV relatif aux compétences de l'Inspection du travail et des mines.

Amendement 6

Cet amendement a pour objet de reformuler l'article 11 (nouvel article 10) consacré aux interventions informelles de l'Inspection du travail et des mines et, en particulier, dans le cas de l'(inter-)médiation. D'un point de vue sémantique, le Conseil d'Etat peut approuver le remplacement de la notion d'(inter-)médiation par celle de médiation informelle. Une autre préoccupation du Conseil d'Etat portait sur la procédure de saisine de l'Inspection du travail et des mines pour une intervention de ce type, alors qu'il avait recommandé que cette intervention informelle ne puisse se faire qu'à la demande d'une des parties engagées dans le conflit éventuel. Le Conseil d'Etat constate que le nouveau libellé tient compte de ces préoccupations et, de ce fait, il approuve l'amendement sous examen.

Amendement 7

Cet amendement est consacré à la reformulation de l'ancien article 12 relatif aux prérogatives de l'Inspection du travail et des mines en matière de contrôle et de perquisition „in situ“. Le Conseil d'Etat constate avec satisfaction que les auteurs du projet de loi ont intégré les formulations proposées dans le nouveau libellé de cet article, ceci en ce qui concerne les visites sur les lieux de production et le principe de proportionnalité par rapport aux motifs invoqués.

Il approuve dès lors l'amendement en question.

Amendement 8

Cet amendement reformule les conditions selon lesquelles l'Inspection du travail et des mines peut procéder à des visites dans les locaux qui servent à l'habitation. Les nouvelles dispositions qui limitent

la possibilité d'une visite domiciliaire sous certaines conditions bien définies, dont notamment l'existence d'un mandat du juge d'instruction, répondent aux préoccupations exprimées par le Conseil d'Etat dans son avis et rencontrent donc son approbation.

Amendement 9

Cet amendement qui concerne une reformulation du libellé du paragraphe 2 de l'ancien article 12 (nouvel article 11) ne donne pas lieu à des observations supplémentaires du Conseil d'Etat.

Force est de constater aussi qu'une disposition relative à l'établissement d'un rapport concernant le contrôle d'un employeur qui ne fait pas l'objet d'une enquête judiciaire ou d'une sanction administrative a été ajoutée au libellé du paragraphe 3 de cet article, ceci à la suite de la suggestion du Conseil d'Etat.

Amendements 10 à 14

Sans observation.

Amendement 15

L'amendement 15 a pour objet l'introduction d'un nouvel article concernant la procédure d'agrément ministériel d'organismes de contrôle et fait suite aux oppositions formelles formulées par le Conseil d'Etat dans son avis qui avait exigé „que les conditions et critères de l'agrément soient définis dans le cadre de la loi en projet“, et qui s'était opposé à ce que les contrôles, vérifications ou examens ordonnés par les membres de l'inspection soient effectués aux frais de l'employeur. Cette dernière disposition disparaît du libellé de l'article sous rubrique, ce qui rencontre l'approbation du Conseil d'Etat. Le nouvel article précise par ailleurs que l'agrément des organismes de contrôle est „accordé, suspendu ou retiré par le ministre sur avis d'une Commission consultative, dont la composition et le mode de fonctionnement sont déterminés par voie de règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat“.

Dans son deuxième paragraphe, le nouvel article précise les opérations de contrôle dont peuvent être chargés les organismes ainsi agréés. Le Conseil d'Etat approuve les précisions apportées.

Par contre, le troisième paragraphe de l'article sous rubrique dispose que „pour pouvoir être agréés les organismes de contrôle doivent remplir les conditions fixées par voie de règlement grand-ducal à prendre sur avis du Conseil d'Etat“. Le Conseil d'Etat renouvelle sa conviction formulée dans son avis du 3 mai 2005 que cette disposition est contraire à l'article 11 de la Constitution qui garantit le principe de la liberté de commerce et ne permet que les seules „restrictions à établir par le pouvoir législatif“. Le Conseil d'Etat, jugeant que ce cas de figure est donné pour la procédure et les critères d'agrément des organismes de contrôle visés par la disposition sous rubrique, insiste, sous peine d'opposition formelle, que ces conditions et critères soient définis dans le cadre de la loi en projet.

Amendement 16

Sans observation.

Amendement 17

Cet amendement tient compte des observations du Conseil d'Etat dans la mesure où le nouveau libellé ne fait plus état d'une participation spontanée de la part de l'Inspection du travail et des mines dans les réunions de la délégation et supprime sa participation dans les réunions du comité mixte d'entreprise. Le Conseil d'Etat approuve ainsi le libellé du nouvel article 17.

Amendement 18

Sans observation.

Amendement 19

Cet amendement concerne le premier paragraphe de l'ancien article 18 du projet (nouvel article 19) consacré à la déclaration des accidents graves à effectuer sans délais par l'employeur ou son délégué auprès de l'Inspection du travail et des mines. La reformulation de cet article tient compte des formulations proposées par le Conseil d'Etat dans son avis et rencontre l'approbation de celui-ci.

Amendement 20

Cet amendement est consacré à une reformulation de l'article 20 du projet (nouvel article 21) et complète le deuxième alinéa du paragraphe 4 de cet article par la précision que l'amende administrative devient immédiatement exigible après l'expiration du délai d'opposition. Le Conseil d'Etat, constatant par ailleurs que dans la nouvelle rédaction de cet article toutes ses suggestions ont été suivies, l'approuve entièrement dans sa nouvelle teneur.

Le Conseil d'Etat constate en outre que le nouveau libellé de l'article 21 (nouvel article 22), portant sur le recours contre les décisions administratives prises sur base des dispositions de la présente loi, prend en considération des réserves sérieuses que le Conseil d'Etat avait formulées dans son avis et prévoit désormais qu'un recours en réformation soit rendu possible alors qu'un recours en annulation instauré dans la première version du projet de loi est de droit commun.

Amendement 22

Cet amendement reformule l'article 23 du projet (nouvel article 24) consacré au secret professionnel du personnel de l'Inspection du travail et des mines pour réagir entre autres à l'opposition formelle du Conseil d'Etat qui, dans l'ancienne formulation, voyait l'introduction en catimini du témoignage anonyme.

Le Conseil d'Etat estime que le nouveau libellé de cet article a une dimension beaucoup plus générale et donne une définition du secret professionnel du personnel de l'Inspection du travail et des mines, qui est devenue acceptable aux yeux du Conseil d'Etat.

Le deuxième alinéa est superfétatoire, alors qu'il n'a aucun caractère normatif. Partant, le Conseil d'Etat propose de le supprimer.

Amendements 23 à 34

Ces amendements concernent le chapitre VI.- Cadre du personnel. Les amendements présentés tiennent compte dans une large mesure des observations formulées par le Conseil d'Etat, de sorte que celui-ci peut se rallier aux textes proposés.

Observation relative à l'article 29 du texte du projet de loi dans sa nouvelle version.

Cet article dispose l'abrogation de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du travail et des mines. Le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que la très grande majorité des articles de la loi du 4 avril 1974 a déjà été abrogée par la loi du 31 juillet 2006 portant introduction d'un Code du travail.

Par ailleurs, depuis l'entrée en vigueur du Code du travail, la référence à la loi précitée ne correspond plus à la situation légale actuelle. Le Code du travail renseigne cette loi en effet dans son Livre VI.- Administration et organes, Titre Premier – Inspection du travail et des mines, articles L. 611 à L. 614.

Ainsi il faudrait intégrer le dispositif nouvellement créé sur l'Inspection du travail et des mines dans le nouvel environnement légal du Code du travail, tout en tenant compte des contraintes légistiques ayant présidé à la mise en place de celui-ci.

Dans un courrier du 11 décembre 2006, le Président du Conseil d'Etat avait attiré l'attention du Premier Ministre, Ministre d'Etat, sur cette situation incohérente d'un point de vue légistique. Dans sa réponse du 24 janvier 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, demande au Président du Conseil d'Etat de finaliser l'avis complémentaire pour permettre au ministre du Travail et de l'Emploi „d'adopter une approche générale pour l'ensemble des projets de son département ministériel qui se trouvaient en cours de procédure législative respectivement réglementaire avant l'adoption du Code du Travail“ et pour „garder une cohérence certaine par rapport aux avis déjà rendus par les diverses institutions“.

Le Conseil d'Etat se rallie ainsi à cette proposition, tout en rappelant sa position soutenant que, sous sa forme actuelle, le projet de loi ne peut pas être soumis au vote de la Chambre des députés.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 6 mars 2007.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES