



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

16 juin 2009

AVIS I/36/2009

relatif au projet de règlement grand-ducal ayant pour
objet l'organisation de l'Inspection du Travail et des
Mines (ITM)

..... AVIS

Par lettre en date du 23 mars 2009, M. François BILTGEN, ministre du Travail et de l'Emploi, a fait parvenir à la Chambre des salariés le projet de règlement grand-ducal ayant pour objet l'organisation de l'Inspection du travail et des mines.

1. Le règlement grand-ducal est à prendre en exécution de l'article L. 613-5. du Code du travail, tel qu'il a été introduit par la loi du 21 décembre 2007 portant a) réforme de l'Inspection du travail et des mines ; b) modification du Titre Premier du Livre VI du Code du travail ; c) modification de l'article L. 142-3 du Code du travail et vise à agencer l'organisation interne des départements, des divisions sectorielles et des agences de l'Inspection du travail et des mines ainsi que les relations entre ces différents niveaux.

2. Un des objectifs principaux de la réforme de l'Inspection du travail et des mines (ITM) fut la transformation de la mission réactive de l'ITM en un rôle plus proactif, où l'ITM n'est plus un simple organe de contrôle, mais également une instance d'assistance pour les entreprises.

3. D'après la loi, les missions de l'ITM doivent s'articuler à l'avenir autour des points suivants:

- veiller à l'application du droit du travail ;
- conseiller et assister les entreprises et les salariés ;
- constater les infractions ;
- mettre fin aux situations en contradiction avec la législation ;
- informer le ministre des déficiences et abus constatés.

4. Dans le cadre de cette réforme, une loi du 21 décembre 2007 a créé un comité permanent du travail et de l'emploi à caractère tripartite, chargé de surveiller la situation et l'évaluation du développement des systèmes de gestion des conditions de travail et plus particulièrement de la santé et de la sécurité au travail conformément à la suggestion du Bureau international du travail (BIT). Le nouveau texte prévoit la mise en place de trois catégories d'inspecteurs du travail qui ont le statut de fonctionnaires assermentés:

- l'inspecteur en chef du travail
- l'inspecteur principal du travail
- l'inspecteur du travail.

Le BIT jugeait important de remédier à la situation de l'ancien texte de loi suivant lequel l'ITM ne disposait formellement que d'un seul inspecteur du travail au sens de la Convention 81 de l'Organisation internationale du travail (OIT), à savoir le directeur, qui n'effectuait pourtant aucune inspection. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2007, tous les membres de l'inspectorat du travail disposent des mêmes compétences qui sont reprises aux articles L. 614-1 et suivants du Code du travail.

1. La structure générale de l'Inspection du travail et des mines

5. D'après le projet de règlement grand-ducal sous avis, l'Inspection du travail et des mines est placée sous les ordres d'un directeur qui est le chef de l'administration et qui est responsable de la gestion générale de l'Inspection. Il est assisté par deux directeurs adjoints. Le directeur et les deux directeurs adjoints forment la direction.

6. L'ITM est composée de deux départements pluridisciplinaires qui sont placés sous la responsabilité de la direction : un département administratif et un département opérationnel.

7. Les recommandations du BIT prévoient en effet la création de deux départements pluridisciplinaires sous l'autorité de la direction, qui assure le lien et la collaboration entre ces deux départements. La CSL craint toutefois que le décloisonnement des deux départements « Droit du travail » et « Santé et sécurité au travail » ne soit réalisé au profit d'une nouvelle scission entre les départements « opérationnel » et « administratif ».

Le projet de règlement grand-ducal suit les recommandations du BIT qui se prononce en faveur d'un décloisonnement entre les départements « Droit du travail » et « Santé et sécurité au travail », étant donné que les aspects traités respectivement par ces deux départements sont interdépendants et difficilement dissociables. Il n'est donc plus question de ces deux départements, mais d'un département administratif et d'un département opérationnel. Ce dernier regroupe les membres de l'inspection du travail dont les compétences sont prévues au chapitre IV du livre VI, titre premier du Code du travail. Par conséquent, les problèmes relatifs au droit du travail qui sont actuellement traités par le département « Droit du travail » seront, d'après le projet de règlement grand-ducal, également pris en charge par les agents du département opérationnel, de sorte que le département administratif n'aura plus de compétence en ce domaine. Les deux départements existant à l'heure actuelle seront scindés en deux entités distinctes dont l'une sera pluridisciplinaire, étant donné que les membres qui en font partie exercent tous les pouvoirs prévus pour l'inspection du travail, alors que les membres du département administratif n'exercent plus qu'un rôle de pure gestion du personnel et des documents.

8. La Chambre des salariés ne trouve cependant pas d'indication quant à l'affectation des juristes qui font actuellement partie du département « Droit du travail ». Les missions de conseil et d'assistance, ainsi que celle de fournir des informations juridiques, toutes prévues par la loi, ne sont pas reprises au projet de règlement grand-ducal sous avis. Il est pourtant important de clarifier les responsabilités, de sorte que les requérants puissent savoir à qui s'adresser pour le traitement des questions juridiques plus complexes, qui ne peuvent être résolues au niveau des agences (voir également sub 30.).

9. L'article L. 613-4 du Code du travail prévoit que les membres de la direction font partie de l'inspection du travail, ce qui signifie que la direction dispose des mêmes compétences que les autres membres de l'inspection. Par conséquent, la direction est également autorisée à procéder à tous examens et contrôles, comme les autres inspecteurs du travail. Or le projet de règlement grand-ducal établit une séparation assez nette entre la direction et le département opérationnel, en réservant les compétences précitées aux membres des divisions sectorielles du département opérationnel, sous l'autorité des chefs de division.

2. Le département administratif

10. Le département administratif est chargé :

- a) du secrétariat de la direction ;
- b) du budget, des finances, des amendes ;
- c) du personnel et de la formation ;
- d) de la documentation, du centre de connaissances ;

- e) du support administratif nécessaire au bon fonctionnement de l'Inspection du travail et des mines, des voitures de services ;
- f) de la médiation informelle ;
- g) du service informatique ;
- h) de la coordination interadministrative ;
- i) de la gestion des biens mobiliers et immobiliers de l'Inspection du travail et des mines.

11. Notre chambre note d'abord que le projet de règlement grand-ducal prévoit un département administratif alors que l'article L. 613-4 du Code du travail parle du service administratif. C'est le paragraphe (1) de l'article L. 613-5 qui dispose que l'ITM « est composée de deux départements, de divisions sectorielles et de trois agences régionales », sans toutefois désigner expressément les deux départements. En effet, d'après le paragraphe (3) du même article, « l'organisation interne des départements, des divisions sectorielles et des agences de l'Inspection du travail et des mines ainsi que les relations entre ces différents niveaux sont agencées par règlement grand-ducal ».

12. Pour ce qui est du point f), la Chambre des salariés soulève une incompatibilité entre le projet de règlement grand-ducal sous avis et la législation portant réforme de l'ITM. En effet, le projet de règlement grand-ducal prévoit que le département administratif, qui n'est en principe pas doté d'inspecteurs du travail, est chargé de la médiation informelle. Or l'article L. 614-2 du Code du travail prévoit que cette fonction est assurée par les membres de l'inspectorat du travail qui appartiennent au département opérationnel. L'inspectorat du travail comprend les membres de la direction et les inspecteurs en chef du travail, les inspecteurs principaux du travail et les inspecteurs du travail.

13. En outre, pour ce qui est de la médiation informelle, la Chambre des salariés tient à répéter les critiques formulées par la Chambre des employés privés (CEP-L) dans son avis du 5 décembre 2006 relatif aux amendements relatifs au projet de loi portant création d'une Inspection du travail et des mines. Dans cet avis, la CEP-L estime que l'instauration d'une médiation informelle « ne doit pas mener à un affaiblissement du rôle des délégations du personnel dans le sens que les employeurs pourraient être amenés à trouver un accord avec l'inspecteur de l'ITM qu'ils présentent alors au salarié. Court-circuiter de cette manière les délégations du personnel ferait perdre aux salariés un allié indispensable pour faire valoir leurs droits.

Il importe en outre de mettre en garde devant une éventuelle mise à l'écart du délégué à la sécurité et du délégué à l'égalité dont les missions et les compétences se recoupent également avec celles des inspecteurs de l'ITM.

Les délégués du personnel connaissent mieux que l'inspecteur le terrain, la culture et la vie quotidienne de l'entreprise. Pour cette raison, ils doivent être associés à toute tentative d'intermédiation entre le salarié et l'employeur. »

C'est pourquoi la CSL demande que la délégation du personnel soit obligatoirement informée en cas d'intervention de l'ITM dans un litige individuel entre un salarié et son employeur et qu'elle ait le droit de participer, lorsqu'elle le souhaite, aux discussions ayant lieu, le cas échéant, entre le salarié, l'employeur et l'inspecteur de l'ITM.

14. La Chambre des salariés rappelle en outre que le BIT suggère la création d'un service « Risques psychosociaux », dirigé par un psychologue du travail ou un médecin du travail, chargé pour l'ensemble du territoire des tâches de contrôle et de prévention dans le domaine de la protection de la santé psychique. Ce service doit traiter en particulier les

plaintes pour *mobbing* ou harcèlement sexuel.

Le projet de règlement grand-ducal reste entièrement muet sur l'implantation de ce service au sein de l'ITM.

15. En outre, le règlement grand-ducal devrait expressément nommer les autres services nationaux de l'ITM, à savoir :

- le service de représentation des salariés ;
- le service des établissements SEVESO ;
- le bureau de liaison national en matière de détachement de travailleurs.

3. Le département opérationnel

16. Le département opérationnel est composé des divisions sectorielles et du pool des inspecteurs.

17. Les divisions sectorielles sont au nombre de cinq et elles sont implantées au siège principal de l'administration :

- la division 1 comprend le domaine de la chimie et de la biochimie et les secteurs économiques de l'agriculture, de l'alimentation, du transport et des communications, de l'industrie chimique, des services du nettoyage et des déchets ;
- la division 2 comprend le domaine des machines et des équipements et les secteurs économiques des industries extractives et manufacturières et de l'énergie ;
- la division 3 comprend le domaine de la construction et les secteurs économiques de la construction, du commerce, des services financiers et des assurances et de l'horeca;
- la division 4 comprend le domaine psychosocial et les secteurs économiques de la santé et des soins, du secteur social et du secteur public ;
- la division 5 exerce les compétences prévues à l'article 2 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

18. Le chef de division est responsable de l'information adéquate de la direction en ce qui concerne les affaires sous sa responsabilité.

19. Au sein du département opérationnel est créé un pool des inspecteurs. Le pool des inspecteurs comprend les inspecteurs principaux et les inspecteurs du travail affectés aux contrôles décidés par les divisions sectorielles.

20. La Chambre des salariés n'a pas d'informations sur les possibilités matérielles d'implanter les cinq divisions sectorielles au siège principal de l'administration. Des frictions et des problèmes organisationnels ne sont pas à exclure si les locaux ne se prêtent pas de manière satisfaisante à l'accueil de tous les collaborateurs. Aux fins

d'éviter une trop grande concentration sur un seul site, ne faudrait-il pas plutôt assurer l'exécution de certaines missions nationales ou régionales de concert avec les inspecteurs du travail des agences régionales ? De telle manière, les agences seraient revalorisées et un exemple concret de décentralisation administrative serait donné.

21. D'autre part, le projet de règlement grand-ducal laisse sous-entendre que le pool des inspecteurs serait regroupé dans une seule unité, les inspecteurs du travail (anciens contrôleurs) pouvant être affectés aux contrôles décidés par les divisions sectorielles. Les contrôles peuvent également avoir lieu à l'initiative d'un membre d'une division sectorielle.

22. Notre chambre craint l'émergence de problèmes organisationnels et hiérarchiques, du fait que le rôle des préposés actuels des agences régionales n'est pas déterminé dans le projet de règlement grand-ducal et que chaque inspecteur du travail sera sous l'autorité de cinq chefs de division, sans compter les membres de la direction. Il serait largement préférable que chaque division sectorielle comprenne en son sein une équipe bien définie d'inspecteurs du travail.

23. L'article 7, paragraphe (6) du projet de règlement grand-ducal prévoit que *« Le traitement des dossiers doit se dérouler dans des délais raisonnables et la décision finale devra être communiquée à la personne en charge du dossier. »*

24. La Chambre des salariés, tout en étant consciente que des délais uniques sont difficiles à prévoir pour tous les dossiers, estime cependant que l'expression « dans des délais raisonnables » laisse trop de liberté à l'administration et donne trop peu de droits aux requérants. Par ailleurs, il n'est pas clair ce qu'il faut entendre par « personne en charge du dossier ». S'agit-il du responsable à l'intérieur du département opérationnel de l'ITM ou de la personne en charge du dossier dans l'entreprise à laquelle des conseils ou une assistance sont dispensés ou dans l'entreprise contrôlée ? En tout cas faut-il également communiquer aux employeurs et aux représentants des salariés de l'entreprise en cause les décisions de l'ITM, conformément à l'article L. 614-3., paragraphe (2) du Code du travail.

25. A ce sujet, notre Chambre rappelle la critique de la Chambre de travail, exprimée dans son avis du 20 avril 2007 concernant les amendements relatifs au projet de loi portant création d'une Inspection du travail et des mines, quant à l'obligation à charge de l'ITM de détruire le rapport relatif au contrôle ainsi que toutes pièces s'y rapportant, dans les deux ans si l'employeur contrôlé n'a fait l'objet d'aucune enquête judiciaire ou sanction administrative depuis le premier contrôle.

En effet, l'historique d'une entreprise donnée en matière de respect de la législation du droit du travail doit être un élément d'appréciation important pour les inspecteurs du travail lorsqu'il s'agit 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. La pratique a montré 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.

26. Finalement, la Chambre des salariés rappelle que le BIT recommande de faire éclater le service des établissements classés afin que chaque dossier *commodo* puisse être traité au sein de chacune des divisions sectorielles. Or le projet de règlement grand-ducal prévoit une division spéciale, ce qui comporte le risque d'un nouveau cloisonnement de cette division par rapport aux autres services de l'ITM.

4. Les agences

27. L'article 9 du projet de règlement grand-ducal dispose que l'ITM comprend trois agences régionales, qui sont implantées à Luxembourg, Esch-sur-Alzette et Diekirch. L'article fixe également la compétence territoriale des agences.

28. Les missions des agences sont les suivantes :

- réception des réclamations en matière de litiges individuels des employeurs et des salariés et transfert de ces plaintes à la division en charge du secteur concerné;
- information et conseil aux salariés et employeurs dans le cadre de questions non complexes ;
- documentation des salariés et employeurs dans le domaine du droit du travail, ainsi que de la sécurité et de la santé au travail.

29. Le personnel affecté à l'agence assure réception des réclamations et transmet immédiatement le dossier pour instruction à la division sectorielle compétente. Le chef de la division sectorielle compétente veille à ce que le requérant soit informé du résultat de l'instruction dans des délais raisonnables.

30. La CSL estime qu'il est important de définir cette mission de conseil et d'information juridique de manière plus précise. Ainsi, il doit être spécifié dans le règlement grand-ducal de quelle manière les réclamations peuvent être présentées et comment les informations juridiques doivent être fournies (par écrit ou oralement) et dans quel délai, un délai « raisonnable » étant un qualificatif assez flou. En outre faudrait-il prévoir les conséquences d'une information juridique erronée fournie par l'administration. Quel serait le droit de recours pour l'administré mal renseigné? De plus, l'affectation des juristes faisant partie du département actuel « Droit du travail » devrait être clarifiée (v. sub 8.). Les responsabilités des divisions sectorielles étant organisées en fonction des codes NACE et de la législation *commodo*, il n'est guère imaginable que les juristes soient répartis sur ces divisions.

31. D'autre part, il n'est pas spécifié qui décide du degré de complexité des questions posées à l'ITM. Notre Chambre estime que tous les requérants ont droit à une réponse. Si l'ITM n'est pas en mesure de résoudre le problème du travailleur ou si la question ne rentre pas dans les missions de l'ITM, elle devra pour le moins guider le requérant vers l'instance compétente.

32. De manière plus fondamentale, le Gouvernement semble vouloir réduire le rôle des agences à une activité minimale d'enregistrement des réclamations, ce qui n'est pas acceptable pour notre Chambre.

En effet, les agences, qui regroupent actuellement un nombre non négligeable d'inspecteurs du travail, ne font même pas partie du département opérationnel en vertu de l'article 5 du projet de règlement grand-ducal, qui dispose que le département opérationnel est composé des divisions sectorielles et du pool des inspecteurs.

Le personnel occupé auprès des agences ne sera plus amené qu'à remplir une fonction de réception des réclamations et de communication de renseignements aux salariés et employeurs.

Il se pose également la question des postes à responsabilité des préposés.

33. Une telle restriction des pouvoirs des agences n'est certainement pas faite pour améliorer les imperfections de la législation luxembourgeoise en matière de conformité à la convention 81 de l'OIT, relevées dans l'audit de l'ITM par le BIT :

- *la fonction d'inspecteur du travail est morcelée entre plusieurs intervenants;*
- *aucun agent ne maîtrise une affaire depuis le début, jusqu'à son terme ;*
- *le personnel de contrôle manque de pouvoir et/ou d'indépendance à plusieurs niveaux ;*
- *les contrôleurs n'ont pas de légitimité face à leurs interlocuteurs (les entreprises savent qu'ils ne maîtrisent pas la suite qui sera donnée à une affaire).¹*

34. La CSL rappelle que le BIT préconise justement une inspection du travail avec des antennes décentralisées, alors que, d'après le projet de règlement grand-ducal, les missions des agences seront limitées à réceptionner des réclamations pour les transmettre aux divisions sectorielles compétentes.

35. La Chambre des salariés demande de doter chaque agence d'un service administratif et d'un service opérationnel. Le service administratif devrait assurer les missions conférées aux agences, décrites ci-dessus, alors que les missions du service opérationnel devraient être celles accordées par le Code du travail aux membres de l'inspection du travail, dont notamment des informations, des consultations, le traitement des réclamations, des enquêtes et actions régionales et nationales et des astreintes en matière de sécurité et de santé au travail.

Les divisions sectorielles devraient assumer un rôle plus technique et juridique pour les branches économiques de leur ressort.

5. Le personnel

36. Le projet de règlement grand-ducal prévoit également la composition du personnel du service informatique, des divisions sectorielles et des agences.

¹ Audit du système d'inspection du travail du Grand-Duché du Luxembourg, Organisation internationale du travail, Juillet 2002, p. 35

37. Notons que le cadre du personnel de l'ITM, les conditions de recrutement ainsi que les diplômes requis sont définis par la loi du 21 décembre 2007 portant réforme de l'Inspection du travail et des mines.

38. La CSL note avec satisfaction que l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal mentionne la consultation des partenaires sociaux lors des travaux préparatoires au texte sous avis.

Notre Chambre demande cependant que les structures représentatives du personnel au sein de l'ITM soient également consultées, ceci conformément à l'article 36, paragraphe (3) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, qui dispose : *«La représentation du personnel a pour mission de se prononcer, dès le stade de l'élaboration, sur les modifications à apporter au régime de service du personnel de l'administration qu'elle représente ainsi qu'aux règlements relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services;....»*.

D'après les informations de notre Chambre, les deux associations du personnel agréées au sein de l'ITM (anciens contrôleurs et ingénieurs techniciens) n'ont à aucun moment de l'élaboration du projet de règlement grand-ducal été consultées.

39. L'article 11 du projet de règlement grand-ducal confie l'organisation de la formation du personnel à un règlement d'ordre interne. Dans ses recommandations, le BIT propose d' *« organiser en urgence, pour tout le personnel de contrôle, une formation à l'embauche (p. ex. de 6 mois), ainsi qu'un programme de formation continue (3 à 5 jours par an pour les aspects techniques, et autant pour les aspects juridiques) »*².

La CSL tient à faire savoir qu'elle est parfaitement outillée à contribuer à la partie de la formation consacrée aux questions relatives à la sécurité au travail, à la santé (nouveaux risques) et au droit du travail.

6. La confidentialité

40. L'article 12 du projet de loi fait référence à l'article L. 615-1. du Code du travail sur le secret professionnel des agents de l'ITM. L'identité des entreprises et des personnes physiques ainsi que les affaires individuelles dont l'Inspection du travail et des mines a à connaître sont confidentielles, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du code pénal.

41. Tout d'abord, la CSL désire rendre attentif au fait que c'est l'article L. 615-2. du Code du travail qui traite du secret professionnel, alors que l'article L. 615-1. contient des dispositions sur l'incompatibilité de la fonction d'inspecteur du travail avec d'autres activités ou postes.

42. Notre chambre estime d'autre part que cette confidentialité est très difficile à respecter, étant donné que, en vertu du 1^{er} paragraphe de l'article L. 614-10 du Code du travail, les membres de l'inspectorat du travail ont la faculté de convoquer par lettre simple ou recommandée, ou par courrier électronique, pour autant que la réception du document notifié soit confirmée par le destinataire à l'expéditeur, l'employeur ou son représentant dûment mandaté et, le cas échéant, s'ils le jugent opportun, les

² Audit cité du BIT, p. 57

représentants des salariés et les salariés intéressés, à l'Inspection du travail et des mines, dans l'ensemble des matières relevant de la compétence d'attribution de celle-ci.

43. Cette critique a également été formulée par le Bureau international du travail qui estime que la convocation des travailleurs intéressés dans les locaux de l'ITM pendant la durée de travail ne paraît pas compatible avec l'obligation faite à l'article 15 c de la Convention internationale du travail no 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce aux inspecteurs de traiter les plaintes des travailleurs de manière absolument confidentielle.

* * *

44. Pour conclure, la Chambre des salariés tient à communiquer que le projet de règlement grand-ducal sous avis comporte un certain nombre de défauts et même de contradictions par rapport à certaines dispositions du Code du travail relatives à l'Inspection du travail et des mines et aux recommandations du BIT, ce qui ne permet pas à la CSL de donner son accord. Afin d'assurer à l'avenir un fonctionnement correct de l'ITM dans l'intérêt des salariés au Luxembourg, notre Chambre demande que le projet de règlement grand-ducal soit modifié et qu'il soit tenu compte de ses observations.

Luxembourg, le 16 juin 2009

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.

Par lettre en date du 23 mars 2009, M. François BILTGEN, ministre du Travail et de l'Emploi, a fait parvenir à la Chambre des salariés le projet de règlement grand-ducal ayant pour objet l'organisation de l'Inspection du travail et des mines.

1. Le règlement grand-ducal est à prendre en exécution de l'article L. 613-5. du Code du travail, tel qu'il a été introduit par la loi du 21 décembre 2007 portant a) réforme de l'Inspection du travail et des mines ; b) modification du Titre Premier du Livre VI du Code du travail ; c) modification de l'article L. 142-3 du Code du travail et vise à agencer l'organisation interne des départements, des divisions sectorielles et des agences de l'Inspection du travail et des mines ainsi que les relations entre ces différents niveaux.

2. Un des objectifs principaux de la réforme de l'Inspection du travail et des mines (ITM) fut la transformation de la mission réactive de l'ITM en un rôle plus proactif, où l'ITM n'est plus un simple organe de contrôle, mais également une instance d'assistance pour les entreprises.

3. D'après la loi, les missions de l'ITM doivent s'articuler à l'avenir autour des points suivants:

- veiller à l'application du droit du travail ;
- conseiller et assister les entreprises et les salariés ;
- constater les infractions ;
- mettre fin aux situations en contradiction avec la législation ;
- informer le ministre des déficiences et abus constatés.

4. Dans le cadre de cette réforme, une loi du 21 décembre 2007 a créé un comité permanent du travail et de l'emploi à caractère tripartite, chargé de surveiller la situation et l'évaluation du développement des systèmes de gestion des conditions de travail et plus particulièrement de la santé et de la sécurité au travail conformément à la suggestion du Bureau international du travail (BIT). Le nouveau texte prévoit la mise en place de trois catégories d'inspecteurs du travail qui ont le statut de fonctionnaires assermentés:

- l'inspecteur en chef du travail
- l'inspecteur principal du travail
- l'inspecteur du travail.

Le BIT jugeait important de remédier à la situation de l'ancien texte de loi suivant lequel l'ITM ne disposait formellement que d'un seul inspecteur du travail au sens de la Convention 81 de l'Organisation internationale du travail (OIT), à savoir le directeur, qui n'effectuait pourtant aucune inspection. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 décembre 2007, tous les membres de l'inspectorat du travail disposent des mêmes compétences qui sont reprises aux articles L. 614-1 et suivants du Code du travail.

1. La structure générale de l'Inspection du travail et des mines

5. D'après le projet de règlement grand-ducal sous avis, l'Inspection du travail et des mines est placée sous les ordres d'un directeur qui est le chef de l'administration et qui est responsable de la gestion générale de l'Inspection. Il est assisté par deux directeurs adjoints. Le directeur et les deux directeurs adjoints forment la direction.

6. L'ITM est composée de deux départements pluridisciplinaires qui sont placés sous la responsabilité de la direction : un département administratif et un département opérationnel.

7. Les recommandations du BIT prévoient en effet la création de deux départements pluridisciplinaires sous l'autorité de la direction, qui assure le lien et la collaboration entre ces deux départements. La CSL craint toutefois que le décloisonnement des deux départements « Droit du travail » et « Santé et sécurité au travail » ne soit réalisé au profit d'une nouvelle scission entre les départements « opérationnel » et « administratif ».

Le projet de règlement grand-ducal suit les recommandations du BIT qui se prononce en faveur d'un décloisonnement entre les départements « Droit du travail » et « Santé et sécurité au travail », étant donné que les aspects traités respectivement par ces deux départements sont interdépendants et difficilement dissociables. Il n'est donc plus question de ces deux départements, mais d'un département administratif et d'un département opérationnel. Ce dernier regroupe les membres de l'inspection du travail dont les compétences sont prévues au chapitre IV du livre VI, titre premier du Code du travail. Par conséquent, les problèmes relatifs au droit du travail qui sont actuellement traités par le département « Droit du travail » seront, d'après le projet de règlement grand-ducal, également pris en charge par les agents du département opérationnel, de sorte que le département administratif n'aura plus de compétence en ce domaine. Les deux départements existant à l'heure actuelle seront scindés en deux entités distinctes dont l'une sera pluridisciplinaire, étant donné que les membres qui en font partie exercent tous les pouvoirs prévus pour l'inspection du travail, alors que les membres du département administratif n'exercent plus qu'un rôle de pure gestion du personnel et des documents.

8. La Chambre des salariés ne trouve cependant pas d'indication quant à l'affectation des juristes qui font actuellement partie du département « Droit du travail ». Les missions de conseil et d'assistance, ainsi que celle de fournir des informations juridiques, toutes prévues par la loi, ne sont pas reprises au projet de règlement grand-ducal sous avis. Il est pourtant important de clarifier les responsabilités, de sorte que les requérants puissent savoir à qui s'adresser pour le traitement des questions juridiques plus complexes, qui ne peuvent être résolues au niveau des agences (voir également sub 30.).

9. L'article L. 613-4 du Code du travail prévoit que les membres de la direction font partie de l'inspection du travail, ce qui signifie que la direction dispose des mêmes compétences que les autres membres de l'inspection. Par conséquent, la direction est également autorisée à procéder à tous examens et contrôles, comme les autres inspecteurs du travail. Or le projet de règlement grand-ducal établit une séparation assez nette entre la direction et le département opérationnel, en réservant les compétences précitées aux membres des divisions sectorielles du département opérationnel, sous l'autorité des chefs de division.

2. Le département administratif

10. Le département administratif est chargé :

- a) du secrétariat de la direction ;
- b) du budget, des finances, des amendes ;
- c) du personnel et de la formation ;
- d) de la documentation, du centre de connaissances ;

- e) du support administratif nécessaire au bon fonctionnement de l'Inspection du travail et des mines, des voitures de services ;
- f) de la médiation informelle ;
- g) du service informatique ;
- h) de la coordination interadministrative ;
- i) de la gestion des biens mobiliers et immobiliers de l'Inspection du travail et des mines.

11. Notre chambre note d'abord que le projet de règlement grand-ducal prévoit un département administratif alors que l'article L. 613-4 du Code du travail parle du service administratif. C'est le paragraphe (1) de l'article L. 613-5 qui dispose que l'ITM « est composée de deux départements, de divisions sectorielles et de trois agences régionales », sans toutefois désigner expressément les deux départements. En effet, d'après le paragraphe (3) du même article, « l'organisation interne des départements, des divisions sectorielles et des agences de l'Inspection du travail et des mines ainsi que les relations entre ces différents niveaux sont agencées par règlement grand-ducal ».

12. Pour ce qui est du point f), la Chambre des salariés soulève une incompatibilité entre le projet de règlement grand-ducal sous avis et la législation portant réforme de l'ITM. En effet, le projet de règlement grand-ducal prévoit que le département administratif, qui n'est en principe pas doté d'inspecteurs du travail, est chargé de la médiation informelle. Or l'article L. 614-2 du Code du travail prévoit que cette fonction est assurée par les membres de l'inspectorat du travail qui appartiennent au département opérationnel. L'inspectorat du travail comprend les membres de la direction et les inspecteurs en chef du travail, les inspecteurs principaux du travail et les inspecteurs du travail.

13. En outre, pour ce qui est de la médiation informelle, la Chambre des salariés tient à répéter les critiques formulées par la Chambre des employés privés (CEP-L) dans son avis du 5 décembre 2006 relatif aux amendements relatifs au projet de loi portant création d'une Inspection du travail et des mines. Dans cet avis, la CEP-L estime que l'instauration d'une médiation informelle « ne doit pas mener à un affaiblissement du rôle des délégations du personnel dans le sens que les employeurs pourraient être amenés à trouver un accord avec l'inspecteur de l'ITM qu'ils présentent alors au salarié. Court-circuiter de cette manière les délégations du personnel ferait perdre aux salariés un allié indispensable pour faire valoir leurs droits.

Il importe en outre de mettre en garde devant une éventuelle mise à l'écart du délégué à la sécurité et du délégué à l'égalité dont les missions et les compétences se recoupent également avec celles des inspecteurs de l'ITM.

Les délégués du personnel connaissent mieux que l'inspecteur le terrain, la culture et la vie quotidienne de l'entreprise. Pour cette raison, ils doivent être associés à toute tentative d'intermédiation entre le salarié et l'employeur. »

C'est pourquoi la CSL demande que la délégation du personnel soit obligatoirement informée en cas d'intervention de l'ITM dans un litige individuel entre un salarié et son employeur et qu'elle ait le droit de participer, lorsqu'elle le souhaite, aux discussions ayant lieu, le cas échéant, entre le salarié, l'employeur et l'inspecteur de l'ITM.

14. La Chambre des salariés rappelle en outre que le BIT suggère la création d'un service « Risques psychosociaux », dirigé par un psychologue du travail ou un médecin du travail, chargé pour l'ensemble du territoire des tâches de contrôle et de prévention dans le domaine de la protection de la santé psychique. Ce service doit traiter en particulier les

plaintes pour *mobbing* ou harcèlement sexuel.

Le projet de règlement grand-ducal reste entièrement muet sur l'implantation de ce service au sein de l'ITM.

15. En outre, le règlement grand-ducal devrait expressément nommer les autres services nationaux de l'ITM, à savoir :

- le service de représentation des salariés ;
- le service des établissements SEVESO ;
- le bureau de liaison national en matière de détachement de travailleurs.

3. Le département opérationnel

16. Le département opérationnel est composé des divisions sectorielles et du pool des inspecteurs.

17. Les divisions sectorielles sont au nombre de cinq et elles sont implantées au siège principal de l'administration :

- la division 1 comprend le domaine de la chimie et de la biochimie et les secteurs économiques de l'agriculture, de l'alimentation, du transport et des communications, de l'industrie chimique, des services du nettoyage et des déchets ;
- la division 2 comprend le domaine des machines et des équipements et les secteurs économiques des industries extractives et manufacturières et de l'énergie ;
- la division 3 comprend le domaine de la construction et les secteurs économiques de la construction, du commerce, des services financiers et des assurances et de l'horeca;
- la division 4 comprend le domaine psychosocial et les secteurs économiques de la santé et des soins, du secteur social et du secteur public ;
- la division 5 exerce les compétences prévues à l'article 2 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

18. Le chef de division est responsable de l'information adéquate de la direction en ce qui concerne les affaires sous sa responsabilité.

19. Au sein du département opérationnel est créé un pool des inspecteurs. Le pool des inspecteurs comprend les inspecteurs principaux et les inspecteurs du travail affectés aux contrôles décidés par les divisions sectorielles.

20. La Chambre des salariés n'a pas d'informations sur les possibilités matérielles d'implanter les cinq divisions sectorielles au siège principal de l'administration. Des frictions et des problèmes organisationnels ne sont pas à exclure si les locaux ne se prêtent pas de manière satisfaisante à l'accueil de tous les collaborateurs. Aux fins

d'éviter une trop grande concentration sur un seul site, ne faudrait-il pas plutôt assurer l'exécution de certaines missions nationales ou régionales de concert avec les inspecteurs du travail des agences régionales ? De telle manière, les agences seraient revalorisées et un exemple concret de décentralisation administrative serait donné.

21. D'autre part, le projet de règlement grand-ducal laisse sous-entendre que le pool des inspecteurs serait regroupé dans une seule unité, les inspecteurs du travail (anciens contrôleurs) pouvant être affectés aux contrôles décidés par les divisions sectorielles. Les contrôles peuvent également avoir lieu à l'initiative d'un membre d'une division sectorielle.

22. Notre chambre craint l'émergence de problèmes organisationnels et hiérarchiques, du fait que le rôle des préposés actuels des agences régionales n'est pas déterminé dans le projet de règlement grand-ducal et que chaque inspecteur du travail sera sous l'autorité de cinq chefs de division, sans compter les membres de la direction. Il serait largement préférable que chaque division sectorielle comprenne en son sein une équipe bien définie d'inspecteurs du travail.

23. L'article 7, paragraphe (6) du projet de règlement grand-ducal prévoit que *« Le traitement des dossiers doit se dérouler dans des délais raisonnables et la décision finale devra être communiquée à la personne en charge du dossier. »*

24. La Chambre des salariés, tout en étant consciente que des délais uniques sont difficiles à prévoir pour tous les dossiers, estime cependant que l'expression « dans des délais raisonnables » laisse trop de liberté à l'administration et donne trop peu de droits aux requérants. Par ailleurs, il n'est pas clair ce qu'il faut entendre par « personne en charge du dossier ». S'agit-il du responsable à l'intérieur du département opérationnel de l'ITM ou de la personne en charge du dossier dans l'entreprise à laquelle des conseils ou une assistance sont dispensés ou dans l'entreprise contrôlée ? En tout cas faut-il également communiquer aux employeurs et aux représentants des salariés de l'entreprise en cause les décisions de l'ITM, conformément à l'article L. 614-3., paragraphe (2) du Code du travail.

25. A ce sujet, notre Chambre rappelle la critique de la Chambre de travail, exprimée dans son avis du 20 avril 2007 concernant les amendements relatifs au projet de loi portant création d'une Inspection du travail et des mines, quant à l'obligation à charge de l'ITM de détruire le rapport relatif au contrôle ainsi que toutes pièces s'y rapportant, dans les deux ans si l'employeur contrôlé n'a fait l'objet d'aucune enquête judiciaire ou sanction administrative depuis le premier contrôle.

En effet, l'historique d'une entreprise donnée en matière de respect de la législation du droit du travail doit être un élément d'appréciation important pour les inspecteurs du travail lorsqu'il s'agit 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. La pratique a montré 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.

26. Finalement, la Chambre des salariés rappelle que le BIT recommande de faire éclater le service des établissements classés afin que chaque dossier *commodo* puisse être traité au sein de chacune des divisions sectorielles. Or le projet de règlement grand-ducal prévoit une division spéciale, ce qui comporte le risque d'un nouveau cloisonnement de cette division par rapport aux autres services de l'ITM.

4. Les agences

27. L'article 9 du projet de règlement grand-ducal dispose que l'ITM comprend trois agences régionales, qui sont implantées à Luxembourg, Esch-sur-Alzette et Diekirch. L'article fixe également la compétence territoriale des agences.

28. Les missions des agences sont les suivantes :

- réception des réclamations en matière de litiges individuels des employeurs et des salariés et transfert de ces plaintes à la division en charge du secteur concerné;
- information et conseil aux salariés et employeurs dans le cadre de questions non complexes ;
- documentation des salariés et employeurs dans le domaine du droit du travail, ainsi que de la sécurité et de la santé au travail.

29. Le personnel affecté à l'agence accuse réception des réclamations et transmet immédiatement le dossier pour instruction à la division sectorielle compétente. Le chef de la division sectorielle compétente veille à ce que le requérant soit informé du résultat de l'instruction dans des délais raisonnables.

30. La CSL estime qu'il est important de définir cette mission de conseil et d'information juridique de manière plus précise. Ainsi, il doit être spécifié dans le règlement grand-ducal de quelle manière les réclamations peuvent être présentées et comment les informations juridiques doivent être fournies (par écrit ou oralement) et dans quel délai, un délai « raisonnable » étant un qualificatif assez flou. En outre faudrait-il prévoir les conséquences d'une information juridique erronée fournie par l'administration. Quel serait le droit de recours pour l'administré mal renseigné? De plus, l'affectation des juristes faisant partie du département actuel « Droit du travail » devrait être clarifiée (v. sub 8.). Les responsabilités des divisions sectorielles étant organisées en fonction des codes NACE et de la législation *commodo*, il n'est guère imaginable que les juristes soient répartis sur ces divisions.

31. D'autre part, il n'est pas spécifié qui décide du degré de complexité des questions posées à l'ITM. Notre Chambre estime que tous les requérants ont droit à une réponse. Si l'ITM n'est pas en mesure de résoudre le problème du travailleur ou si la question ne rentre pas dans les missions de l'ITM, elle devra pour le moins guider le requérant vers l'instance compétente.

32. De manière plus fondamentale, le Gouvernement semble vouloir réduire le rôle des agences à une activité minimale d'enregistrement des réclamations, ce qui n'est pas acceptable pour notre Chambre.

En effet, les agences, qui regroupent actuellement un nombre non négligeable d'inspecteurs du travail, ne font même pas partie du département opérationnel en vertu de l'article 5 du projet de règlement grand-ducal, qui dispose que le département opérationnel est composé des divisions sectorielles et du pool des inspecteurs.

Le personnel occupé auprès des agences ne sera plus amené qu'à remplir une fonction de réception des réclamations et de communication de renseignements aux salariés et employeurs.

Il se pose également la question des postes à responsabilité des préposés.

33. Une telle restriction des pouvoirs des agences n'est certainement pas faite pour améliorer les imperfections de la législation luxembourgeoise en matière de conformité à la convention 81 de l'OIT, relevées dans l'audit de l'ITM par le BIT :

- *la fonction d'inspecteur du travail est morcelée entre plusieurs intervenants;*
- *aucun agent ne maîtrise une affaire depuis le début, jusqu'à son terme ;*
- *le personnel de contrôle manque de pouvoir et/ou d'indépendance à plusieurs niveaux ;*
- *les contrôleurs n'ont pas de légitimité face à leurs interlocuteurs (les entreprises savent qu'ils ne maîtrisent pas la suite qui sera donnée à une affaire).¹*

34. La CSL rappelle que le BIT préconise justement une inspection du travail avec des antennes décentralisées, alors que, d'après le projet de règlement grand-ducal, les missions des agences seront limitées à réceptionner des réclamations pour les transmettre aux divisions sectorielles compétentes.

35. La Chambre des salariés demande de doter chaque agence d'un service administratif et d'un service opérationnel. Le service administratif devrait assurer les missions conférées aux agences, décrites ci-dessus, alors que les missions du service opérationnel devraient être celles accordées par le Code du travail aux membres de l'inspection du travail, dont notamment des informations, des consultations, le traitement des réclamations, des enquêtes et actions régionales et nationales et des astreintes en matière de sécurité et de santé au travail.

Les divisions sectorielles devraient assumer un rôle plus technique et juridique pour les branches économiques de leur ressort.

5. Le personnel

36. Le projet de règlement grand-ducal prévoit également la composition du personnel du service informatique, des divisions sectorielles et des agences.

¹ Audit du système d'inspection du travail du Grand-Duché du Luxembourg, Organisation internationale du travail, Juillet 2002, p. 35

37. Notons que le cadre du personnel de l'ITM, les conditions de recrutement ainsi que les diplômes requis sont définis par la loi du 21 décembre 2007 portant réforme de l'Inspection du travail et des mines.

38. La CSL note avec satisfaction que l'exposé des motifs du projet de règlement grand-ducal mentionne la consultation des partenaires sociaux lors des travaux préparatoires au texte sous avis.

Notre Chambre demande cependant que les structures représentatives du personnel au sein de l'ITM soient également consultées, ceci conformément à l'article 36, paragraphe (3) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, qui dispose : *«La représentation du personnel a pour mission de se prononcer, dès le stade de l'élaboration, sur les modifications à apporter au régime de service du personnel de l'administration qu'elle représente ainsi qu'aux règlements relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services;....»*.

D'après les informations de notre Chambre, les deux associations du personnel agréées au sein de l'ITM (anciens contrôleurs et ingénieurs techniciens) n'ont à aucun moment de l'élaboration du projet de règlement grand-ducal été consultées.

39. L'article 11 du projet de règlement grand-ducal confie l'organisation de la formation du personnel à un règlement d'ordre interne. Dans ses recommandations, le BIT propose d' *« organiser en urgence, pour tout le personnel de contrôle, une formation à l'embauche (p. ex. de 6 mois), ainsi qu'un programme de formation continue (3 à 5 jours par an pour les aspects techniques, et autant pour les aspects juridiques) »*².

La CSL tient à faire savoir qu'elle est parfaitement outillée à contribuer à la partie de la formation consacrée aux questions relatives à la sécurité au travail, à la santé (nouveaux risques) et au droit du travail.

6. La confidentialité

40. L'article 12 du projet de loi fait référence à l'article L. 615-1. du Code du travail sur le secret professionnel des agents de l'ITM. L'identité des entreprises et des personnes physiques ainsi que les affaires individuelles dont l'Inspection du travail et des mines a à connaître sont confidentielles, sous peine des sanctions prévues à l'article 458 du code pénal.

41. Tout d'abord, la CSL désire rendre attentif au fait que c'est l'article L. 615-2. du Code du travail qui traite du secret professionnel, alors que l'article L. 615-1. contient des dispositions sur l'incompatibilité de la fonction d'inspecteur du travail avec d'autres activités ou postes.

42. Notre chambre estime d'autre part que cette confidentialité est très difficile à respecter, étant donné que, en vertu du 1^{er} paragraphe de l'article L. 614-10 du Code du travail, les membres de l'inspectorat du travail ont la faculté de convoquer par lettre simple ou recommandée, ou par courrier électronique, pour autant que la réception du document notifié soit confirmée par le destinataire à l'expéditeur, l'employeur ou son représentant dûment mandaté et, le cas échéant, s'ils le jugent opportun, les

² Audit cité du BIT, p. 57

représentants des salariés et les salariés intéressés, à l'Inspection du travail et des mines, dans l'ensemble des matières relevant de la compétence d'attribution de celle-ci.

43. Cette critique a également été formulée par le Bureau international du travail qui estime que la convocation des travailleurs intéressés dans les locaux de l'ITM pendant la durée de travail ne paraît pas compatible avec l'obligation faite à l'article 15 c de la Convention internationale du travail no 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce aux inspecteurs de traiter les plaintes des travailleurs de manière absolument confidentielle.

* * *

44. Pour conclure, la Chambre des salariés tient à communiquer que le projet de règlement grand-ducal sous avis comporte un certain nombre de défauts et même de contradictions par rapport à certaines dispositions du Code du travail relatives à l'Inspection du travail et des mines et aux recommandations du BIT, ce qui ne permet pas à la CSL de donner son accord. Afin d'assurer à l'avenir un fonctionnement correct de l'ITM dans l'intérêt des salariés au Luxembourg, notre Chambre demande que le projet de règlement grand-ducal soit modifié et qu'il soit tenu compte de ses observations.

Luxembourg, le 16 juin 2009

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.