

CHAMBRE DE COMMERCE

CHAMBRE DES METIERS

**Objet:   Projet de règlement grand-ducal ayant pour objet l'organisation de l'Inspection du Travail et des Mines (3491TAN).**

*Saisine : Ministre du Travail et de l'Emploi (26 mars 2009)*

<p><b>AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DE LA CHAMBRE DES MÉTIERS</b></p>
--

L'objet du présent projet de règlement grand-ducal, qui trouve sa base légale dans l'article L.613-5 (3) du Code du travail tel qu'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,

est de définir l'organisation interne de l'Inspection du Travail et des Mines (ci-après dénommée l' « ITM »).

Au regard de l'importance du projet de règlement grand-ducal et de ses répercussions sur l'ensemble de leurs ressortissants, les deux chambres professionnelles ont estimé utile et nécessaire de prendre position à travers un avis commun.

**RESUME SYNTHETIQUE**

L'objet du projet de règlement grand-ducal (ci-après dénommé le « Projet ») est de définir l'organisation interne de l'ITM suite à un audit qui avait été réalisé en 2002 par le Bureau International du Travail (ci-après dénommé le « BIT ») à la demande de Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent que le Projet sous avis a été élaboré sur base des recommandations du BIT et des différents partenaires sociaux dans leur ensemble.

Les volets essentiels de l'avis commun de la Chambre de Commerce et de la Chambre des Métiers sont les suivants:

- l'organisation pluridisciplinaire de l'ITM à tous les niveaux, en ce compris le décloisonnement entre les actuels départements « Droit du Travail » et « Santé et sécurité au Travail »;
- l'instauration d'une hiérarchie claire, d'une meilleure collaboration et répartition des responsabilités à tous les niveaux;

- l'amélioration de la communication interne et externe;
- l'encadrement des inspecteurs de travail (anciens contrôleurs), et finalement
- la formation continue et obligatoire.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent le Projet portant organisation pluridisciplinaire de l'ITM dans son ensemble, mais tout particulièrement le décloisonnement entre le droit du travail et la santé et la sécurité au travail, dans la mesure où les intéressés s'attendent à trouver une solution globale au problème qui les occupe.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent également l'instauration d'une hiérarchie plus claire, d'une meilleure collaboration et répartition des responsabilités entre les différents niveaux, ce qui a pour mérite d'accroître la transparence et l'efficacité de l'ITM.

Les deux chambres professionnelles soutiennent finalement la création d'un pool d'inspecteurs du travail encadrés ainsi que la réorganisation des agences, mais souhaiteraient que d'une part, le personnel non-administratif puisse passer plus de temps sur le terrain pour satisfaire à sa mission première de conseil dans les entreprises et auprès de salariés et que d'autre part, le personnel des agences bénéficie effectivement de formations lui permettant d'assurer au mieux les tâches qui lui incombent.

\* \* \*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en mesure de marquer leur accord sur le projet de règlement grand-ducal, sous réserve de l'observation de leurs remarques.

#### Appréciation du projet de règlement grand-ducal :

	<b>Incidence</b>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	1+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	0

#### Légende :

<b>++</b>	<b>très favorable</b>
<b>+</b>	<b>favorable</b>
<b>0</b>	<b>neutre</b>
<b>-</b>	<b>défavorable</b>
<b>--</b>	<b>très défavorable</b>
<b>n.a.</b>	<b>non applicable</b>
<b>n.d.</b>	<b>non disponible</b>

## Considérations générales

Le fonctionnement de l'ITM a fait l'objet, en 2002, d'un audit par le BIT à la demande de Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi. Cet audit a été organisé par la direction de l'ITM, en collaboration avec le BIT. La mission d'audit a fait l'objet d'un rapport du BIT intitulé « Audit du système d'inspection du travail du Grand-Duché de Luxembourg » en 2002, qui détaille, notamment les constats, analyses et recommandations issus de cet audit. Celui-ci a largement influencé la réforme de l'ITM coulée dans la loi du 21 décembre 2007 qui a été intégrée dans le Code du travail (articles L.611-1 à L.615-2 du Code du travail).

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers tiennent à relever que le Projet, qui constitue donc une des mesures d'exécution majeure de la loi, a été élaboré sur base des recommandations du BIT et des différents partenaires sociaux dans leur ensemble.

Les revendications les plus importantes des protagonistes précités étaient:

- l'organisation pluridisciplinaire de l'ITM à tous les niveaux, en ce compris le décloisonnement entre les actuels départements « Droit du Travail » et « Santé et sécurité au Travail » afin de pouvoir appréhender les problèmes dans le cadre d'une vision globale ;
- la collaboration permanente entre les différents niveaux hiérarchiques de l'ITM ;
- l'amélioration de la communication interne et l'uniformisation de la communication vers l'extérieur ;
- l'encadrement des inspecteurs de travail (anciens contrôleurs) afin d'assurer une action cohérente de l'ITM dans le but d'une amélioration généralisée et durable des conditions et du milieu de travail dans les entreprises, assurant par là même une crédibilité accrue à l'ITM.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent la réorganisation de l'ITM prévue par le Projet sous avis tant au niveau de la structure, de la répartition des responsabilités, de la communication interne et externe qui devraient désormais s'avérer être plus transparentes et cohérentes, que de la volonté d'accroître la compétence des différents intervenants en instaurant une formation qui devrait, selon le rapport du BIT, comme le relèvent les deux chambres professionnelles, viser tant la formation initiale que continue, et être obligatoire (l'aspect formation devra être intégré dans le cadre du règlement d'ordre intérieur à prendre sur base de l'article 11 (2) du Projet).

Les mesures entreprises devraient permettre de créer des synergies, voire de renforcer les synergies existantes et réussir une alchimie que le BIT avait relevé être défailante à l'heure actuelle (manque de cohésion). Cette restructuration en profondeur devrait ainsi rendre l'ITM plus efficiente et lui permettre d'atteindre la crédibilité qu'elle est en droit d'attendre.

## Commentaire des articles

### - Concernant l'article 1

L'article 1 du Projet dispose que l'ITM comprend « la direction, deux départements, les divisions sectorielles et trois agences régionales ».

Dans la mesure où cette description de l'organisation de l'ITM résulte de la lecture combinée des articles L.613-4 et L. 613-5 du Code du travail, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers suggèrent de compléter le libellé de l'article en référant également l'article **L.613-4 du Code du travail**, l'article 1 devant alors se lire « Conformément aux articles L. 613-4 et L.613-5 du Code du travail l'Inspection du travail et des mines comprend la direction, deux départements, les divisions sectorielles et trois agences régionales. », et de compléter le préambule dans le même sens, celui-ci devant dès lors se lire « Vu les articles L.613-4 et L. 613-5 du Code du travail;»

### - Concernant l'article 2

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers approuvent l'instauration d'une direction pluridisciplinaire comprenant un directeur - chef de l'administration et responsable de la gestion générale de l'ITM - assisté de deux directeurs-adjoints, ainsi que la définition claire des tâches leur incombant. Comme cette direction pluridisciplinaire gère conjointement les deux départements de l'ITM, il sera assuré qu'à la tête de ces derniers se trouvent aussi bien les compétences du juriste que celles de l'ingénieur.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent également l'introduction des critères de détermination des responsabilités respectives, soit une responsabilité conjointe entre les membres de la direction d'une part, ou des membres de la direction avec le/les chef(s) de division sectorielles le cas échéant, d'autre part.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'interrogent néanmoins sur deux points qu'il conviendrait de clarifier:

- Il résulte d'une part du commentaire de l'article 2 (5) que la **responsabilité** est conjointe entre la direction (les membres de la direction) et les chefs de division concernant le personnel des différentes divisions sectorielles, ce qui ne devrait pas être sujet à problématique dans la mesure où les chefs des différentes divisions sont déterminés conformément à l'article 7 (2).

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers s'interrogent cependant quant à la responsabilité concernant le pool des inspecteurs. En effet, selon le commentaire de l'article 2 (5) traitant de la responsabilité conjointe, elle relèverait de la direction et des chefs de division. Or, si la compréhension de la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers est la bonne, le pool des inspecteurs est créé au sein du département opérationnel (article 8 du Projet) – qui regroupe les cinq divisions sectorielles et comprend dès lors, en principe, cinq chefs de divisions – et non au sein des divisions. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers en concluent que la responsabilité sera conjointe entre la direction et le chef de la division sectorielle dont un membre aura été l'instigateur du contrôle.

- Le commentaire de l'article 8 indique quant à lui que les inspecteurs agissent sous l'**autorité** de la direction (qui devrait en être conjointement responsable avec le chef de

division concerné selon ce qui est exposé ci-avant) et des inspecteurs en chef de l'ITM. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent que ceux-ci ne sont pas mentionnés explicitement dans le texte du Projet.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent finalement que le paragraphe (2) n'est pas ponctué en fin de phrase.

- **Concernant l'article 3**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers n'ont pas d'observations particulières à formuler, mais souhaitent saisir l'occasion pour saluer tout particulièrement le décloisonnement opéré et la création de deux départements pluridisciplinaires, ce qu'elles considèrent comme une avancée proactive devant entraîner une efficacité accrue de l'ITM, ainsi que de ses actions.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers rappellent à cet égard la recommandation du BIT qui avait relevé dans l'audit une scission entre les actuels départements « Droit du travail » et « Santé et sécurité au travail » qui de l'avis de la mission était contreproductive dans la gestion des affaires courantes, alors que certains aspects traités respectivement par ces deux départements sont interdépendants et difficilement dissociables. Le BIT préconisait donc une approche généraliste en acceptant de conserver deux départements séparés de la direction, à condition de ne pas les compartimenter et d'assurer une parfaite collaboration entre eux (pages 32 et s. ainsi que pages 56 et s. du rapport précité du BIT).

- **Concernant l'article 4**

D'une manière générale, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se posent la question de savoir de quelle manière le chef hiérarchique (chef de division, chef de service ou, le cas échéant, inspecteur en chef) sera désigné en cas de présence simultanée de plusieurs personnes ayant le même grade. Le critère de l'ancienneté sera-t-il retenu pour départager le cas échéant les candidats en lice ? La question pourrait notamment surgir en cas d'actions sectorielles nationales où plusieurs divisions sectorielles agiront les cas échéant ensemble, le fonctionnaire hiérarchiquement le plus élevé assurant la direction de l'action (article 7 (3)).

- **Concernant l'article 6**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent que l'alinéa concernant la division sectorielle 4 n'est pas ponctué en fin de phrase.

Une distinction devant être opérée entre les notions de responsabilité et d'autorité, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers comprennent que les missions générales seront exécutées sous l'autorité du chef de division (paragraphe (2) in fine), qui sera co-responsable avec la direction, tandis que l'autorité incombera à la seule direction pour les missions spéciales confiées par celle-ci, la responsabilité demeurant toutefois conjointe entre la direction et le chef de division concernée.

- **Concernant l'article 7**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers saluent également la transparence accrue quant à la circulation de l'information et du suivi assuré, ainsi que le respect systématique de la voie hiérarchique dans les deux sens. Cette façon de faire est proactive et devrait certainement accroître la motivation des différents intervenants.

Concernant le paragraphe (4) en particulier, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers comprennent que :

- en cas de responsabilité conjointe avec d'autres divisions sectorielles, notamment en cas d'action sectorielle nationale, en ce qui concerne la communication, ce sera le chef de division sous la direction de laquelle l'action sera menée qui sera responsable de l'information adéquate, le chef de la division sectorielle initialement saisie devant collaborer étroitement avec les autres sections sectorielles compétentes;
- en ce qui concerne la responsabilité du personnel concerné, chaque chef de division sera responsable de son personnel, de manière conjointe avec la direction.

- **Concernant l'article 8**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers soutiennent l'idée de la création d'un pool d'inspecteurs encadrés par une hiérarchie et rattaché, au sein du département opérationnel, aux différentes divisions sectorielles. Cette façon de procéder a notamment pour avantage incontestable d'assurer une sécurité juridique accrue en termes de doctrine et d'interprétations. En outre, ces inspecteurs devraient désormais bénéficier de compétences encore accrues par des formations, les décisions étant prises par des personnes compétentes.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers se permettent pour le surplus de renvoyer aux observations formulées à l'article 2 ci-avant.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers souhaitent encore rappeler une autre observation faite par le BIT : d'après les résultats de l'audit les anciens contrôleurs (inspecteurs) passaient moins de 40% de leur temps sur le terrain et les ingénieurs diplômés et juristes (inspecteurs en chef) moins de 15%. Il faudra donc veiller à réorganiser les travaux au sein de l'ITM d'une façon que le personnel non-administratif puisse passer plus de temps sur le terrain pour satisfaire à sa mission première de conseil dans les entreprises et auprès de salariés.

- **Concernant l'article 9**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers qui ont déjà salué par ailleurs le décloisonnement entre le droit du travail et la santé et la sécurité au travail, les intéressés s'attendant à trouver une solution globale au problème qui les occupe, soutiennent la réorganisation des agences. Elles insistent néanmoins pour que le personnel des agences bénéficie effectivement de formations lui permettant de répondre au mieux aux tâches qui lui incombent.

Au paragraphe (4), la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers préconisent de remplacer, pour une meilleure compréhension, les termes « le requérant soit informé » et par les termes « la personne qui a accusé réception de la réclamation soit informée ».

Finalement, dans un esprit de modernisation et de simplification administrative, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent, que dans un premier temps, les agences de l'ITM soient regroupées dans un même lieu avec les agences de l'Adem (hors Wiltz) afin de créer de véritables « Pôles pour l'Emploi », et peut-être, dans un second temps, d'y ajouter les services des « Agences multifonctionnelles de la Sécurité sociale » afin que les utilisateurs potentiels puissent profiter d'une multitude de services dans un seul endroit.

- **Concernant l'article 11**

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers relèvent deux problèmes de ponctuation au paragraphe (2):

- c) « *la communication interne, notamment.....* »
- e) la fin de phrase devrait être ponctuée par « ; ».

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers en profitent pour rappeler que selon les recommandations du BIT, la formation à instaurer doit être adéquate, systématique et obligatoire (page 55 du rapport précité du BIT). Elles proposent que le programme de formation à mettre en place pourrait utilement comporter des modules portant sur l'organisation de l'économie, et des entreprises, pour ainsi conférer aux agents de l'ITM une bonne notion de la réalité économique et des défis et contraintes auxquels les entreprises doivent faire face. Les deux chambres professionnelles pourraient contribuer activement à cette partie de la formation.

- **Concernant l'article 12**

Le renvoi opéré devrait se lire comme un renvoi à l'article L. 615-2 du Code du travail et non à l'article L. 615-1 du Code du travail. Par ailleurs, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers suggèrent de remplacer, en ce qui concerne le secret professionnel, les termes « *des agents* » par « *du personnel* » afin d'englober dans cette obligation, tout membre généralement quelconque de l'ITM, ce qui rejoint le libellé de l'article L.615-2 du Code du travail, en présupposant que les personnes engagées par l'ITM pour certaines fonctions spécifiques se verront imposer cette obligation, le cas échéant par contrat.

Au paragraphe a), la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent d'insérer les mots « *dont l'Inspection du travail et des mines a eu ou a à connaître....* » et de retirer au paragraphe b) le terme « *générique* ».

\* \* \*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en mesure de marquer leur accord sur le projet de règlement grand-ducal, sous réserve de l'observation de leurs remarques.

TAN/SDE