

Luxembourg, le 5 octobre 2005.

Objet: Projet de loi portant approbation des Conventions Internationales du Travail n° 115, 119, 120, 127, 129, 136, 139, 148, 149, 153, 161, 162, 167, 170, 171, 174, 176, 177, 178, 183 et 184 et des Protocoles relatifs aux Conventions 81 et 155 (2785DAN)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Par sa lettre du 12 novembre 2003, Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi sous rubrique.

Le projet a pour objet d'approuver 21 Conventions Internationales du Travail et 2 protocoles relatifs aux Conventions Internationales 81 et 155. Les conventions à approuver traitent de matières très diverses, notamment de la sécurité et la santé des travailleurs contre par exemple les risques de radiations ionisantes, les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations, la sécurité et la santé dans la construction, dans les mines et dans l'utilisation des produits chimiques au travail, du travail à domicile, et de la durée du travail et des périodes de repos dans les transports routiers.

Le projet de loi n'a pas été accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles, mais d'une note non signée et datée élaborée par le Ministère du Travail et de l'Emploi qui se borne à énoncer pour un certain nombre de conventions en quoi leurs dispositions sont déjà ou non transposées en droit national.

Tout en ne s'opposant pas à l'approbation desdites conventions internationales (sous réserve de la Convention 153, pour les raisons énoncées ci-après), la forme qu'elle prend n'est pas exempte de critiques. En effet, leur approbation fait entrer ces conventions internationales dans le droit interne luxembourgeois, pour autant qu'elles sont directement applicables et plus favorables que les dispositions nationales préexistantes. Dans le souci de faciliter aux praticiens la lecture des textes législatifs, il aurait paru souhaitable d'abroger expressis verbis les dispositions nationales préexistantes moins favorables pour les remplacer par les dispositions de la convention en question. Il n'en est rien dans le présent projet de loi. Il en résulte que les praticiens confrontés à une question concrète en matière de droit du travail devront s'adonner à l'exercice périlleux suivant : déterminer (I) s'il existe une convention internationale du travail traitant de la question, (II) si la disposition en question de la convention est suffisamment précise pour avoir un effet direct, (III) s'il existe ailleurs en droit luxembourgeois une disposition similaire traitant de la question et enfin (IV) si la disposition de la convention est plus favorable que la disposition nationale similaire. Les risques de contrariétés et de contradictions dans l'application de ces conventions sont donc non négligeables.

La Chambre de Commerce estime que ces risques sont particulièrement marqués en ce qui concerne la Convention 153 concernant la durée du travail et les périodes de repos dans les transports routiers. Elle introduirait en effet des définitions et des dispositions divergentes (tantôt plus favorables, tantôt moins favorables) que celles applicables à l'heure actuelle, en particulier celles résultant des textes communautaires, de la convention collective pour les chauffeurs d'autobus et salariés auxiliaires des entreprises d'autobus privés et la convention collective applicable aux transports professionnels de marchandises par route. Ces conventions traduisent le consensus qui a pu être trouvé après de longues discussions entre les représentations syndicales et patronales. Il ne s'avère guère opportun de le remettre en cause par l'approbation de la Convention 153. En outre, il convient de relever que le Ministre du Travail est en train d'élaborer en collaboration avec les représentants syndicaux et patronaux un projet de loi afin d'assurer la transposition en droit national de la directive communautaire 2002/15/CEE relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles du transport routier. La ratification de la Convention 153 risquerait de créer des incompatibilités entre ladite convention et le texte de transposition.

Enfin, les conventions contiennent un certain nombre de dispositions qui n'ont pas d'effet direct faute d'être suffisamment précises, mais qui nécessiteront de la part des instances gouvernementales des prises d'actions concrètes, notamment pour compléter la législation nationale existante. Le présent projet de loi ne contient pas d'indications à ce sujet.

Pour toutes ces raisons, la Chambre de Commerce (tout comme les autres chambres consultées) a trouvé difficile, voire impossible, de juger du bien-fondé de la ratification des conventions et protocoles et de donner un éclairage utile sur les possibles répercussions de cette ratification sur l'activité de ses membres. C'est la raison pour laquelle elle s'est dispensée d'examiner le détail des conventions et protocoles.

Protocole 81 de 1995 relatif à la convention sur l'inspection du travail

L'objet du présent protocole est d'étendre le champ d'application de la convention 81 sur l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, approuvée par une loi du 10 février 1956, aux activités du secteur des services non commerciaux. La convention 81 énonce l'obligation d'instaurer un système d'inspection du travail dans l'industrie et le commerce.

La note explicative énonce que « *les dispositions de ce protocole ne sont transposées que partiellement en droit national (..)* », sans pour autant indiquer concrètement les dispositions qui resteront encore à transposer et/ou les dispositions nationales à modifier. Dès lors, la Chambre de Commerce ne s'estime pas suffisamment informée pour apprécier le bien-fondé de l'approbation.

Convention 115 concernant la protection des travailleurs contre les radiations ionisantes

Faute de note explicative sur l'incidence de l'approbation de ladite convention sur la situation législative actuelle, la Chambre de Commerce n'est pas en mesure de la commenter utilement. Il semble toutefois qu'elle soit déjà entièrement couverte par la loi du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail, le règlement grand-ducal du 14 décembre 2000 concernant la protection de la population contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et le règlement grand-ducal du 16 mars 2001 relatif à la protection des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants lors d'expositions à des fins médicales.

Convention 119 concernant la protection des machines

Le but de la présente convention est d'interdire la vente, la location, la cession et l'utilisation de machines présentant des dangers tout en étant dépourvues de dispositifs de protection appropriés.

La Chambre de Commerce ne s'oppose pas à ce but louable qui augmente la sécurité au travail. Il est toutefois malaisé de rendre un avis éclairé sur les répercussions pratiques de l'introduction de cette convention en droit interne, étant donné que la note explicative élaborée par le Ministère du Travail et de l'Emploi soulève de nombreuses interrogations. Elle énonce par exemple qu'un certain nombre de questions relatives à la présente convention (notamment en ce qui concerne son champ d'application) ont été transmises pour compétence au ministère des transports. Elle énonce encore un certain nombre d'autres actions à prendre (voir par exemple le commentaire aux articles 13,14,16), sans que le dossier parlementaire ne décèle si ces actions ont été prises entre temps ou si elles sont en voie de l'être. La Chambre de Commerce estime que l'approbation de la présente convention devrait se faire concomitamment avec toutes les modifications législatives qui s'avéreraient nécessaires pour lui assurer une application effective.

Convention 120 concernant l'hygiène dans le commerce et les bureaux

La Chambre de Commerce attire l'attention sur l'article 4 de ladite convention, énonçant que la ratification entraîne l'engagement de « *s'assurer, dans la mesure où les conditions nationales le permettent et le rendent désirables, qu'il soit donné effet aux dispositions de la recommandation sur l'hygiène (commerce et bureaux) 1964* ». Comme la note explicative passe ladite recommandation sous silence, la Chambre de Commerce en déduit que de l'avis du Ministre du Travail et de l'Emploi, une transposition desdites recommandations n'est pas nécessaire en droit luxembourgeois ; la Chambre de Commerce se rallie à cet avis.

En vertu de cette même note, le seul impact réel est d'obliger dorénavant les employeurs de mettre à la disposition des travailleurs de l'eau potable ou une autre boisson saine (article 12 de la convention).

Convention 139 concernant la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérigènes

Faute de disposer d'un projet de texte relatif à l'établissement d'un système d'autorisation ou de contrôle de ces substances qui serait en effet nécessaire afin de veiller au respect de la présente convention, il est impossible de la commenter utilement.

Convention 148 concernant la protection des travailleurs contre les risques professionnels dus à la pollution de l'air, au bruit et aux vibrations sur les lieux de travail

La Chambre de Commerce regrette que les répercussions de l'introduction de cette convention sur le droit social luxembourgeois ne soient pas commentées dans la note explicative.

Elle estime que la protection des travailleurs contre la pollution de l'air et contre le bruit est couverte par la loi du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère telle que modifiée et le règlement grand-ducal du 26 février 1993 concernant la protection des travailleurs contre les risques dus à l'exposition au bruit pendant le travail respectivement. La protection contre des vibrations exigée par la présente convention sera couverte par l'approbation du projet de règlement grand-ducal concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (vibrations) (document parlementaire N° 5491).

Convention 149 concernant l'emploi et les conditions de travail et de vie du personnel infirmier

La Chambre de Commerce n'est pas en mesure d'en apprécier la portée exacte pour le Luxembourg, étant donné que la note explicative se borne à indiquer pour bon nombre de ses dispositions qu'elles « *sont couvertes par la législation nationale* », sans plus de précision et par « *la convention collective de travail des salariés occupés dans les établissements hospitaliers* ».

luxembourgeois. » En ce qui concerne ce dernier point, il convient de relever que la Convention 149 s'applique non seulement aux infirmiers occupés dans des établissements hospitaliers, mais « à tout le personnel infirmier, où qu'il exerce ses fonctions » (article 1.2. de la convention 149).

Convention 153 concernant la durée de travail et les périodes de repos dans les transports routiers

La présente convention a un champ d'application particulièrement large, étant donné qu'elle s'applique aux conducteurs salariés de véhicules effectuant à titre professionnel des transports intérieurs ou internationaux par route de marchandises et ou de personnes, peu importe qu'ils soient employés dans des entreprises de transports (publics ou privés) pour le compte d'autrui ou pour compte propre (article 1^{er} de ladite convention). Elle comporte un certain nombre de définitions et de dispositions (amplitude, durée de temps de conduite maximale etc.) qui divergent plus ou moins des dispositions nationales actuellement en vigueur.

A titre d'illustration, la Chambre de Commerce ne relève que les points suivants : en vertu de la convention, un conducteur ne peut être autorisé à conduire au-delà d'une période continue de 4 heures au plus sans bénéficier d'une pause ; la durée de la pause et son fractionnement seront à déterminer par l'autorité nationale. La durée maximale de conduite ne peut dépasser ni 9 heures par jour, ni quarante-huit heures par semaine. Le repos journalier minimal doit être de 10 heures par jour. Or, le Règlement CEE n° 3820/85 du Conseil du 20 décembre 1985 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions en matière sociale dans le domaine des transports par route contient d'autres définitions et seuils, qui sont tantôt plus favorables, tantôt plus défavorables : c'est ainsi que la conduite doit être interrompue seulement toutes les 4 heures et demie, pour une pause prédéterminée de 45 minutes. La durée totale de conduite ne peut certes pas dépasser 9 heures par jour (idem pour la convention), mais elle peut être portée à 10 heures deux fois par semaine. Le repos journalier est d'au moins 11 heures consécutives (donc une heure de plus que celle prévue dans la convention), mais elle peut être réduite à 9 heures trois fois par semaine. La convention collective de travail pour les transports professionnels de marchandises par route et celle pour les chauffeurs d'autobus et salariés auxiliaires des entreprises d'autobus privées contiennent pour partie des dispositions plus favorables que celles contenues dans le Règlement CEE n° 3820/85.

Cette brève comparaison illustre à quel point les dispositions sont divergentes et qu'il est malaisé de déterminer la plus favorable. Une ratification de la présente convention remettrait en cause le consensus trouvé entre les représentants syndicaux et patronaux lors de l'élaboration desdites conventions collectives.

La Chambre de Commerce se sent confortée dans son analyse par la note explicative à ladite convention qui relève « *une ratification de la convention n° 153 risquerait d'introduire des incompatibilités gravantes tant au niveau des définitions que des divers modes de calcul des temps de conduite, de repos etc.* »

Pour les raisons qui précèdent la Chambre de Commerce s'oppose à une ratification de la présente convention. Elle estime en revanche que les questions qu'elle soulève devraient être abordées dans le cadre du projet de loi visant à transposer la directive 2002/15/CEE du 11 mars 2002 relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier, visant à compléter le Règlement CE n° 3820/85. La Chambre de Commerce a noté avec satisfaction la réponse de Monsieur le Ministre des Transport et Monsieur le Ministre du Travail et de l'Emploi aux questions parlementaires N° 409 et N°411 dont elle déduit que les partenaires sociaux sont étroitement associés à l'élaboration dudit projet de loi.

Convention 161 concernant les services de santé au travail

La Chambre de Commerce invite les rédacteurs à prendre les mesures nécessaires afin d'assurer une application réelle des articles 9, 10 et 14 de la présente convention, qui, d'après la note explicative, n'ont pas encore été transposés en droit national.

Convention 162 concernant la sécurité dans l'utilisation de l'amiante

L'utilisation de l'amiante a été interdite au Grand-Duché de Luxembourg par un règlement grand-ducal du 16 mars 2001. La ratification de la présente convention n'est pas de nature à mettre en cause cette interdiction. La Chambre de Commerce invite le Ministre à mettre rapidement en place un système d'autorisation des entreprises autorisées à procéder à des travaux d'assainissement d'ouvrages contenant de l'amiante, conformément à l'article 17 de la convention et la proposition de la note explicative allant dans ce sens. Un tel système d'autorisation globale remplacerait le système d'autorisation actuel qui exige une demande type commodo-incommodo pour chaque chantier d'assainissement.

Convention 171 concernant le travail de nuit

La Chambre de Commerce déplore que la convention ne soit pas commentée par le projet de loi. Elle relève que le projet de loi N° 5386 complétant la transposition de la directive 2003/88CE du Parlement européen et du Conseil di 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail comporte déjà des dispositions plus favorables que celles contenues dans la présente convention, de sorte qu'une approbation de la convention ne s'avère en pratique guère d'une grande utilité.

Convention 174 concernant la prévention des accidents industriels majeurs

La note explicative relève que les articles 9 c), 9 d) (ii), et 22 de ladite convention ne sont actuellement pas couverts par la législation nationale. Dans le souci de faciliter la lecture des textes législatifs aux praticiens, il est recommandé de les insérer dans la législation existante, en particulier dans le règlement grand-ducal du 17 juillet 2000 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

La Chambre de Commerce s'étonne que d'après ladite note, l'article 18 de la convention (qui traite de la nécessité pour l'autorité compétente (pour le Luxembourg : l'Administration de l'Environnement) « de *disposer d'un personnel dûment qualifié, formé et compétent, s'appuyant sur suffisamment de moyens, de techniciens et de spécialistes, techniciens et spécialistes pour inspecter, enquêter, fournir une évaluation et des conseils* ») n'aurait pas été transposé. Si l'Administration de l'Environnement ne disposait effectivement pas de moyens humains et techniques suffisants pour veiller au respect de la législation luxembourgeoise et pour prodiguer des conseils en ce domaine aux entrepreneurs, la mise en œuvre effective et efficace de la loi de 1999 sur les établissements classés visant entre autres à assurer un haut niveau de sécurité, tant pour les travailleurs, personnes tierces que pour l'environnement, serait sérieusement mise en péril.

Convention 177 concernant le travail à domicile

En vertu de l'article 3 de ladite convention, le Grand-Duché de Luxembourg s'engage à adopter, mettre en œuvre et revoir périodiquement une politique nationale sur le travail à domicile. Or, une telle politique fait actuellement défaut. La Chambre de Commerce estime qu'elle devra être élaborée avec les forces vives de la nation, afin de veiller non seulement à « *améliorer la situation des travailleurs à domicile* » comme le prévoit l'article 3 de la présente convention, mais surtout afin de promouvoir ce type de mode de travail, voué à un bel avenir, notamment grâce aux moyens offerts par les télécommunications.

Convention 183 concernant la révision de la convention révisée sur la protection de la maternité

La Chambre de Commerce estime que toutes les dispositions de la présente convention sont déjà incluses dans la législation nationale et qu'elles s'appliquent non seulement au personnel employé dans l'agriculture, comme l'énonce la note explicative, mais bien à tous les secteurs.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous rubrique sous réserve de la prise en compte de ses remarques, en particulier la non approbation de la convention 153 concernant la durée de travail et les périodes de repos dans les transports routiers.

DAN/TSA