

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

- le projet de loi relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes
- le projet de règlement grand-ducal déterminant la liste et le classement des établissements dangereux, insalubres ou incommodes

Par dépêche du 19 mars 1998, Monsieur le Ministre de l'Environnement a demandé, "*dans les meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur les projets spécifiés à l'intitulé.

Le 7 février 1994, la Chambre s'est prononcée sur un premier texte intitulé "*projet de loi modifiant la loi du 9 mai 1990 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes*". Un deuxième avis sur un texte amendé a été émis le 18 juillet 1996.

Le projet initial du Gouvernement (document parlementaire n° 3837 du 6 octobre 1993) a été amendé à plusieurs reprises et le Conseil d'Etat a déjà émis trois avis à ce sujet.

Il semble qu'on soit encore assez loin d'un vote à la Chambre des Députés. La numérotation des documents parlementaires dépasse bientôt le chiffre 20 et malgré tout, il ne se passe pas une réunion dans les milieux professionnels intéressés sans que ledit projet ne soit gratifié de vives contestations.

Ne devrait-on pas d'abord, en face de cette situation, se demander si on ne complique pas les choses inutilement et si cette législation, c'est-à-dire les principes et procédures d'autorisations introduits il y a deux siècles, à une époque où les préoccupations du genre pollution de l'atmosphère, sécurité du travail, prévention des déchets étaient loin de tracasser les esprits, ne demande pas à être soumise à une analyse d'opportunité approfondie et préalable?

Aujourd'hui, toutes les matières et tous les objectifs finals visés par la loi commodo/incommodo font l'objet de lois particulières, imposées très souvent par des directives communautaires obligatoires.

En ce qui concerne l'environnement, les lois sectorielles en vigueur sont même mentionnées expressément à l'article 25, 1er alinéa, du texte coordonné sous avis.

Au niveau de la sécurité du travail, il a été légiféré massivement depuis 1994 sur la base des directives communautaires relatives à l'amélioration de la sécurité et de la protection de la santé des travailleurs au travail.

Quant à la protection de l'environnement, certaines directives communautaires prévoient bien une information, voire une consultation du public. Il faut cependant se demander si celles-ci ne devraient pas, à l'instar des directives elles-mêmes, être réglées moyennant des règlements grand-ducaux sectoriels et se limiter aux objets importants et exceptionnels.

L'éventail des textes actuellement en vigueur est si vaste et si diversifié que l'autorisation *commodo/incommodo* ne peut plus qu'y faire référence purement et simplement.

Etant donné que personne n'est censé ignorer la loi, à quoi bon maintenir des procédures compliquées, longues et chères qui font double emploi?

Or, les inconditionnels de la procédure *commodo/incommodo* semblent essayer de conserver un moyen facile et subtil permettant d'ajuster ou de renforcer des normes préétablies, voire d'en user à des fins politiques.

Cette procédure permet en effet - elle le permettait du moins jusqu'ici - de décréter des mesures d'application d'une loi par simple arrêté ministériel, et cela en plus de cas en cas, à la tête du client pour ainsi dire.

Le Conseil d'Etat a qualifié d'arbitraire cette façon d'agir et il a exigé la fixation de critères objectifs par voie de règlements grand-ducaux publiés au Mémorial, donc uniformément et équitablement contraignants.

Etant donné que le texte coordonné sous avis maintient cette ancienne procédure qualifiée d'arbitraire et assortie de simples arrêtés ministériels, il faut s'attendre à une opposition renouvelée, d'autant plus que le premier arrêt de la nouvelle Cour Constitutionnelle a déterminé que *"l'article 36 (de la Constitution) ... s'oppose à ce qu'une loi attribue l'exécution de ses propres dispositions à une autorité autre que le*

Grand-Duc", et que le Ministre aux Relations avec le Parlement a confirmé, dans une lettre-circulaire du 18 mars 1998, que "*la fixation de mesures générales d'exécution d'une loi, par voie de règlement ministériel, est contraire à la Constitution*".

Les principales conclusions du premier avis de la Chambre (document parlementaire n° 3837³ du 3 mars 1994) se résument comme suit:

- la compétence double alourdit et allonge les procédures; elle crée des problèmes superflus de concertation, de hiérarchie et de communication;
- les nombreuses et véhémentes réclamations et contestations sont sans doute inhérentes aux modalités et procédures prévues; elles sont malheureusement parfois même dirigées contre les fonctionnaires personnellement et contre leur prétendue mauvaise volonté, voire leur "*incompétence*". La Chambre est préoccupée par ces attaques et ces polémiques à l'égard de ses ressortissants et elle voudrait les voir devenir sans objet;
- la sécurité des personnes à l'intérieur des établissements (personnel et visiteurs) est réglementée par de nombreux règlements grand-ducaux et par des directives communautaires transposées. La loi commodo/incommodo attribue néanmoins encore en plus un semblant de pouvoir en la matière à des ministres et à des bourgmestres, ce qui est entièrement contraire à la Constitution et aux lois. Cette attribution du moins devrait être retirée du projet de loi sous avis;
- la suppression du volet "*sécurité à l'intérieur des établissements*" s'imposerait aussi en raison de compétences parallèles en la matière incombant par exemple à la Direction de la Santé, à l'Association d'assurance contre les accidents, au service national de la sécurité dans la fonction publique, ainsi qu'aux représentants du personnel qui jouissent d'un droit de participation et de consultation sur la base des nouvelles directives communautaires ainsi que sur la base des lois transposant ces directives;
- la loi sous avis ne peut être appliquée au secteur public (elle ne l'a d'ailleurs jamais été avant sa dernière version du 9 mai 1990) pour différentes raisons: l'inspection du travail et des mines n'est pas compétente pour les travailleurs du secteur public (loi organique du 4 avril 1974, article 3); les ministres et bourgmestres autorisant et surveillant les exploitations seraient en même temps juges et par-

ties; le fonctionnement d'un corps constitué de l'Etat ne peut pas être entravé par une administration tierce.

Dans son deuxième avis du 18 juillet 1996 (document parlementaire n° 3837¹⁵), la Chambre a confirmé encore une fois en particulier ses propositions visant à:

- retirer de la législation commodo/incommodo tout ce qui concerne la sécurité du travail, étant donné que ces questions sont internes aux établissements et ne concernent pas les voisins et l'environnement, et étant donné que ces questions sont suffisamment réglées par des dispositions spéciales;
- supprimer le principe de la double compétence qui alourdit les procédures et qui est à l'origine de la plupart des animosités se manifestant dans les milieux artisanaux, commerciaux et industriels concernés.

Le projet sous avis ne souffle mot des remarques antérieures de la Chambre, ni de celles répétées ci-dessus ni d'autres, et il n'en est tenu compte aucunement dans le texte amendé.

On n'échappe pas à l'impression que les auteurs du projet, soucieux de conserver des prérogatives démodées, compliquent les choses de plus en plus au fur et à mesure de chaque nouvel amendement, qu'ils greffent toutes sortes de compétences et attributions sur d'autres existantes et qu'ils s'entêtent à garder un dernier mot par rapport aux pouvoirs d'autrui.

Cette impression est nourrie entre autres et particulièrement par l'apparition récente de références à des directives communautaires, voire par des tentatives de transposition de directives par le biais de la loi commodo/incommodo, alors que ces procédures et voies de transposition sont parfaitement réglées ailleurs.

La Chambre n'échappe pas non plus à l'impression que les autorités politiques sont soucieuses de garder une certaine souveraineté, pour ne pas dire un certain pouvoir abusif, en ce qui concerne la légitimation de leurs propres projets.

Si tout était réglé objectivement par des règlements grand-ducaux publiés au Mémorial, le Gouvernement, les Communes, les Syndicats et les établissements paraétatiques seraient tenus à des prescriptions générales et uniformes comme tout le monde.

La procédure *commodo/incommodo* permet des accommodements selon les besoins, et cette pratique est d'autant plus blâmable qu'aujourd'hui l'Etat et les Communes sont de plus en plus engagés eux-mêmes directement et/ou indirectement dans des projets (production et distribution de l'énergie, élimination des déchets, construction de routes, etc.) et qu'ils se constituent ainsi simultanément juges et parties (cf. Haebicht, "*Nordstrooss*", Fonds du Kirchberg, stations d'épuration, centres de recyclage, etc.).

Avant de réfléchir sur l'opportunité des multiples "*études d'impacts*" préconisées par le projet sous avis, il serait peut-être plus utile d'évaluer une fois l'impact de ces auto-autorisations, auto-surveillances et auto-contrôles sur nos lois et sur notre Constitution.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics note d'ailleurs qu'elle est la seule parmi les six chambres professionnelles à ne pas être prévue pour faire partie du nouveau "*comité d'accompagnement*" prévu à l'article 32 du projet. Elle considère en l'occurrence que le Gouvernement confirme ainsi la non-applicabilité de la loi *commodo/incommodo* au secteur public, c'est-à-dire à la préoccupation de sécurité et de protection de la santé des fonctionnaires et employés publics sur leurs lieux de travail.

Pour toutes les raisons évoquées ci-dessus, ainsi que pour celles spécifiées plus particulièrement dans ses deux avis préalables, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne se voit pas en mesure d'approuver le projet de loi sous avis et elle propose de le modifier et de l'adapter suivant les propositions de ses avis respectivement du 7 février 1994 et du 18 juillet 1996 (documents parlementaires n^{os} 3837³ et 3837¹⁵).

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 mai 1998.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN