



SYVICOL

Syndicat des Villes et
Communes Luxembourgeoises

Projet de loi n°7183 portant création du Centre pour la sécurité, la santé et la qualité de vie au travail dans la Fonction publique

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Considérations générales

Le projet de loi n°7183 a pour objet la création d'un Centre pour la sécurité, la santé et la qualité de vie au travail dans la fonction publique (CSQT) sous l'autorité du ministre ayant la Fonction publique dans ses attributions.

Le CSQT comprendra 4 divisions, dont celle de la sécurité, qui assurera les fonctions exercées actuellement par l'Inspecteur général de la sécurité dans le Fonction publique, et celles de la médecine de travail et de la médecine de contrôle, qui reprendront les compétences appartenant pour l'instant à l'Administration des services médicaux du secteur public.

Du point de vue communal, les principales innovations consistent dans la création du 4^e pilier du CSQT, c'est-à-dire la Division psychosociale (articles 10 et 11), ainsi que dans la mise en place d'un dispositif de protection contre le harcèlement à l'occasion des relations de travail (article 12).

Ces dispositions remplaceront l'article 10, paragraphe 2, alinéa 8, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, qui prévoit une commission spéciale en matière de harcèlement sexuel ou moral, charge celle-ci, lorsqu'elle est saisie de reproches de harcèlement, de procéder à une enquête et, si les reproches sont fondés, de soumettre un rapport au ministre.

Il n'existe actuellement pas d'équivalent à cette commission dans le secteur communal. C'est la raison pour laquelle la Cour constitutionnelle, par son arrêt numéro 116/14 du 12 décembre 2014, a déclaré la disposition susmentionnée non conforme au principe d'égalité devant la loi consacré à l'article 10bis de la Constitution. Par un arrêt du 19 mars 2015, la Cour administrative en a tiré la conclusion que la commission spéciale en matière de harcèlement ne peut plus statuer valablement.

Le texte commenté entend remédier à cette situation en créant une nouvelle instance – le CSQT avec sa Division psychosociale – et une nouvelle procédure applicable en cas de reproches de harcèlement moral ou sexuel. Le SYVICOL salue expressément le fait que les agents communaux auront finalement droit à la même protection contre le harcèlement que leurs collègues du secteur étatique.



Le SYVICOL avise favorablement le projet de loi n°7183 sous réserve des observations ci-dessous.

II. Commentaire des articles

Il n'appartient pas au SYVICOL de commenter les dispositions relatives à des aspects comme l'organisation ou le personnel du CSQT, qui sera une administration étatique placée sous l'autorité du ministre de la Fonction publique. Les remarques ci-dessous se limitent donc aux articles concernant directement les communes.

Article 5

L'article 5 définit la mission du CSQT comme étant celle « de veiller à la mise en œuvre des mesures en matière de sécurité, de protection de la santé et de promotion de la qualité de vie au travail dans la Fonction publique, sans préjudice de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles ».

Cette disposition soulève un certain nombre de questions de la part du SYVICOL :

D'abord, il se demande quel est l'intérêt d'énoncer les missions du Centre, alors que les articles 6 à 11 définissent exhaustivement les missions de chacune de ses composantes, à savoir la direction et les 4 divisions.

Si les mesures visées à l'article 5 ne sont que celles prises dans l'exercice des missions définies aux articles 6 à 11, il faut se demander si l'article commenté tout entier n'est pas superfétatoire et, si non, pourquoi le CSQT est chargé de « veiller à la mise en œuvre », plutôt que de la mise en œuvre proprement-dite des mesures.

Si, au contraire, l'article 5 entend donner au CSQT une compétence générale en matière de sécurité, de protection de la santé et de promotion de la qualité de vie au travail dans la Fonction publique qui irait au-delà des compétences de la direction et des 4 divisions, il faudrait se poser des questions sur la nature exacte des mesures mentionnées et de leur applicabilité aux communes, personnes juridiques distinctes et autonomes.

Le commentaire des articles se contente d'affirmer que l'article 5 « ne nécessite pas d'observations particulières ». Le SYVICOL ne saurait partager cet avis, mais estime au contraire que les missions du CSQT devraient être clarifiées.

Article 10

Comme il a été dit plus haut, le SYVICOL se félicite du fait que l'article 10 ne laisse aucun doute à ce que la Division psychosociale est à la disposition des fonctionnaires, employés et salariés des communes au même titre que de ceux de l'Etat.



Article 12

L'article 12 prévoit, lorsqu'un agent s'estime victime de harcèlement moral ou sexuel à l'occasion des relations de travail, une procédure en deux temps.

La première étape (paragraphe 1^{er}) constitue toujours une saisine informelle et confidentielle de la Division psychosociale, qui conseille et accompagne l'agent afin de résoudre les problèmes auxquels il se voit confronté.

Ce n'est que dans une deuxième phase (paragraphe 2), que l'agent peut déclencher une procédure formelle par une demande écrite au directeur du CSQT. Ce dernier charge alors des enquêteurs de la rédaction d'un rapport sur l'affaire. Ces agents ont tous les pouvoirs d'enquête et peuvent entendre les personnes de leur choix.

Le rapport d'enquête, accompagné éventuellement de recommandations, est transmis au chef d'administration ou, si celui-ci est directement impliqué, au ministre de ressort ou de tutelle.

Les conséquences de la saisine du ministre sont différentes selon que l'on se situe dans le secteur étatique ou communal. En effet, si, du côté de l'Etat, le ministre du ressort est en tête de l'organigramme de l'administration qu'il a sous ses ordres, le ministre de l'Intérieur est externe aux administrations communales. S'il est donc saisi, dans le cadre de l'article 12, paragraphe 2, d'un rapport sur une affaire dans le secteur communal, c'est sans doute pour qu'il mette en œuvre les pouvoirs que la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 lui confie en tant qu'autorité de tutelle.

Une autre particularité des communes par rapport aux administrations étatiques consiste dans une plus grande présence des élus au niveau de l'administration et de contacts plus directs et réguliers entre ceux-ci et le personnel. Dans cet environnement, le risque que, tôt ou tard, le CSQT soit saisi de reproches de harcèlement formulés par un agent communal à l'encontre d'un ou de plusieurs mandataires politiques, est réel.

Au niveau des communes, le rôle de chef d'administration revient au collège des bourgmestre et échevins en vertu de l'article 107, paragraphe 4, de la Constitution, qui dispose que « la commune est administrée sous l'autorité du collège des bourgmestre et échevins [...] ». Par autorité, il y a lieu de comprendre en l'occurrence un « pouvoir de commander appartenant aux gouvernants et à certains agents publics »¹. La loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et notamment son article 57, ainsi que la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux confirment cette analyse et énoncent avec davantage de précision les attributions du collège des bourgmestre et échevins dans cette matière.

La disposition du paragraphe 2, alinéa 4, selon laquelle le rapport d'enquête est adressé au ministre de tutelle, c'est-à-dire, pour les communes, au ministre de l'Intérieur, lorsque le chef d'administration est impliqué dans l'affaire, ne s'applique donc, selon la lecture du SYVICOL, que lorsque le collège des bourgmestre et échevins en tant qu'organe collégial est accusé d'agissements constituant un harcèlement. Si, au contraire, un membre individuel du conseil

¹ Gérard CORNU, Association Henri Capitant, « Vocabulaire juridique », PUF, 2011, p. 108



communal – bourgmestre, échevin ou conseiller – est visé, le rapport est envoyé au collège des bourgmestre et échevins.

Si le ministre de l'Intérieur est saisi du rapport, il ne peut agir que dans le cadre de ses pouvoirs de tutelle administrative, ce qui entraîne de la lourdeur et du formalisme. En plus, il ne dispose que des informations contenues dans le rapport et ne connaît pas personnellement les individus impliqués dans l'affaire qui lui est soumise. Le SYVICOL se demande par conséquent si la tutelle administrative donne des moyens adéquats pour résoudre des problèmes de harcèlement, qui sont par nature conflits entre personnes. Il est d'avis que la saisine du ministre de l'Intérieur n'est utile qu'en dernier ressort, lorsqu'il n'existe aucune possibilité de résolution du conflit en interne. Il peut donc se rallier au paragraphe 2, alinéa 4, tel qu'il le comprend.

Article 13

Le SYVICOL constate avec satisfaction qu'il pourra proposer un délégué au sein du comité de suivi prévu à l'article 13, ce qui lui permettra de s'informer sur la mise en œuvre de la protection contre le harcèlement, même si l'on peut regretter le rôle passif de cet organe, auquel le projet de loi n'attribue d'autres missions que celle de se voir présenter annuellement un rapport.

Article 14

L'article 14 dispose que les agents pris en charge par la Division de la médecine du travail, la Division de la médecine de contrôle et la Division psychosociale ont droit au respect de la confidentialité des informations qui les concernent.

Le SYVICOL se pose des questions sur l'articulation entre cette disposition et l'article 11 du statut général des fonctionnaires de l'État, qui interdit au fonctionnaire « de révéler les faits dont il a eu connaissance en raison de ses fonctions et qui auraient un caractère secret de par leur nature ». Si, comme le commentaire de l'article 12 le précise, cette interdiction s'applique aux agents enquêteurs dans le cadre de leurs recherches, elle doit sûrement valoir aussi pour les agents des 3 divisions mentionnées.

Il semble donc que, par la disposition commentée, les auteurs du projet de loi aient voulu créer une obligation de confidentialité spéciale, plus marquée que celle résultant du droit commun. Vu le caractère des informations en question, ceci est tout à fait compréhensible.

Le paragraphe 4 de l'article 14 prévoit une exception à la garantie expresse de confidentialité dans trois cas de figure, y compris celui où la procédure formelle prévue à l'article 12, paragraphe 2 a été déclenchée.

Si cette disposition a uniquement pour objectif de permettre aux agents enquêteurs d'obtenir auprès des divisions mentionnées des renseignements sur les personnes faisant l'objet d'un rapport, le SYVICOL se demande pourquoi elle n'a pas été rédigée d'une manière plus restrictive. Selon la formulation actuelle, en effet, l'obligation de confidentialité disparaît entièrement dès le déclenchement de la procédure, ce qui risque de décourager des victimes de harcèlement de se lancer dans cette démarche.



D'une façon plus générale, on peut s'étonner que le projet de loi prévoit une garantie de confidentialité explicite pour les personnes prises en charge par une des 3 divisions énumérées, mais non pour celles faisant l'objet d'une enquête.

Certes, dans le cadre de leur mission, les agents enquêteurs doivent communiquer des informations concernant les victimes à d'autres personnes. Ainsi, il est probablement inévitable de confronter les auteurs présumés des faits avec les affirmations des plaignants et, bien sûr, le rapport final doit contenir des informations sur les personnes impliquées.

Il est cependant primordial pour la victime que les informations communiquées à des tiers se limitent au strict nécessaire pour le règlement de l'affaire, en faisant abstraction de tout détail additionnel. De l'autre côté, il est également important pour toutes les parties concernées que les informations relatives à l'affaire ne soient communiquées qu'aux personnes énumérées par le projet de loi.

Aux yeux du SYVICOL, il serait donc important de compléter le projet de loi d'une disposition encadrant la communication d'informations sur les personnes faisant l'objet d'une enquête en la limitant aux renseignements qui sont indispensables pour le règlement de l'affaire et en interdisant la divulgation de ceux-ci aux personnes autres que celles énumérées à l'article 12.

Article 15

L'article 15, paragraphe 2, apporte un certain nombre de modifications à la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles. Celles-ci ont toutes pour objet de substituer la Division de la sécurité à la fonction d'Inspecteur général de la sécurité dans la Fonction publique.

Le SYVICOL regrette qu'il n'ait pas été profité de cette démarche pour remédier aux chevauchements de compétence entre la future Division de la sécurité et l'Inspection du Travail et des mines. Cette dernière est en effet compétente pour les services d'éducation et d'accueil², mais non pour les édifices scolaires. Ceci entraîne la situation difficilement compréhensible que des locaux dûment autorisés pour servir à l'enseignement fondamental ne peuvent pas être utilisés par le service d'éducation et d'accueil communal en-dehors des horaires de classe sans autorisation de l'ITM et éventuellement mise en conformité onéreuse aux normes appliquées par cette dernière.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 13 novembre 2017

² Règlement grand-ducal du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés, point de la nomenclature n°060208