

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur le projet de loi

1. portant application aux personnes morales du secteur public de la directive cadre 89/391 CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail;
2. modifiant et complétant la loi du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles;
3. modifiant et complétant la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat

Par dépêche du 3 février 1993, Monsieur le Ministre de la Fonction Publique a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

#### INTRODUCTION

Le 12 juin 1989, le Conseil des Communautés Européennes a arrêté la directive 89/391/CEE concernant la mise en oeuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

Cette directive, communément désignée dans ce contexte par "directive cadre", tire son habilitation des objectifs sociaux spécifiés à l'article 118A du Traité instituant la Communauté Economique Européenne et elle concerne tous les secteurs d'activités, tant privés que publics. Elle est obligatoire et elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1993.

En fait, le projet de loi sous avis ne reprend qu'une partie de la directive cadre, alors que les passages moins incisifs, de même que les directives particulières qui en découlent, devront être transposés par règlement grand-ducal, en l'occurrence par un règlement grand-ducal complétant et modifiant celui du 13 juin 1979 concernant les directives en matière de sécurité dans les écoles.

Actuellement, deux projets de loi sont proposés en vue de la transposition de cette directive cadre dans le droit national, à savoir:

- un projet visant le secteur privé et, en l'occurrence, l'extension et l'adaptation des compétences et attributions de l'inspection du travail et des mines;
- un deuxième projet visant à adapter et à compléter la loi du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles.

Alors qu'une partie importante des "Considérations fondamentales" ci-après sera consacrée à l'examen de l'impérieuse nécessité de cette double initiative, quelques éclaircissements peuvent néanmoins déjà apparaître du bref aperçu historique qui suit.

L'Etat et le législateur se sont intéressés pour la première fois aux questions de sécurité des travailleurs au courant du siècle passé, dans les mines d'abord et dans les établissements industriels ensuite.

La raison essentielle en était l'insuffisance des dispositions légales en vigueur, en particulier de celles du code civil, pour protéger les travailleurs contre les suites d'accidents et pour assurer leur propre survie et celle de leurs femmes et enfants.

Les premières initiatives législatives en la matière visaient soit le droit du travail ou la sécurité sociale, soit des établissements particulièrement dangereux comme les mines, les chaufferies à vapeur ou les appareils sous pression.

Le fonctionnaire civil et administratif de l'époque était évidemment à l'abri de pareils risques, de sorte que la législation sociale ne lui a été appliquée que beaucoup plus tard, et que la sécurité n'a été mentionnée dans les statuts des fonctionnaires et employés respectivement de l'Etat et des communes que très tard dans les années 80.

Les écoles constituaient une exception en ce sens qu'à la suite de certaines catastrophes survenues dans nos pays voisins vers le début des années 70, ainsi que grâce à l'initiative du Ministre de tutelle de l'époque, une législation spéciale fut élaborée au courant des années 1978 et 1979.

Cette législation de base sur la sécurité dans les écoles a été étendue plus tard, à la suite de la multiplication d'actes terroristes dans les Etats voisins et d'attaques de banques à l'intérieur du pays, à l'ensemble de la fonction publique.

A l'occasion de l'examen des deux lois antérieures, à savoir celle du 16 novembre 1978 concernant la sécurité dans les écoles (documents parlementaires n° 2120) et celle du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'Etat, dans les établissements publics et dans les écoles (documents parlementaires n° 3057), il était aussi question de l'éventualité de charger l'Inspection du travail et des mines, entre autres, de la surveillance de la sécurité dans la fonction publique et dans les écoles.

Les débats ne menaient jamais loin, essentiellement pour les quatre raisons que voici:

1. à l'encontre de ce qui existait depuis longtemps déjà dans les entreprises et établissements privés, les écoles et les établissements de l'Etat n'étaient pas encore visés par une législation et une réglementation précises;
2. les lois régissant les compétences de l'Inspection du travail et des mines excluent depuis toujours expressément une ingérence dans le secteur public;
3. les questions de responsabilité se posent tout différemment dans les deux secteurs; elles sont particulièrement complexes et délicates au niveau des écoles;
4. l'Etat ne peut pas se soumettre au régime répressif et de police qui est le fondement de l'action dans le secteur privé.

En ce qui concerne ces deux derniers points, une illustration éloquentte en est donnée par le texte ci-après, extrait du rapport de la Commission de la Fonction Publique du 3 février 1988 (document parlementaire n° 3057<sup>2</sup>, page 7, chapitre 4.1):

*"Toutes les lois et tous les règlements d'application générale, pouvant être considérés comme constituant un genre de code de la sécurité, basent sur le principe commun des responsabilités pénale et civile du patron.*

*Toutes ces dispositions légales, qu'elles concernent les établissements mêmes, le bruit, les déchets, la pollution, le gaz, l'électricité, ou d'autres installations dangereuses, sont toutes assorties de mesures pénales que l'Etat n'entend bien sûr pas retourner contre soi-même.*

*Il se considère en quelque sorte à l'abri de tout soupçon. Il est soucieux de conserver son indépendance à l'égard du pouvoir judiciaire et il entend organiser sa sécurité en bon père de famille souverain et indépendant.*

*C'est ce qu'il entend réaliser par la présente loi qui évite l'intervention de tiers mais qui garantit quand même l'application intégrale de toutes les dispositions légales et réglementaires en vigueur."*

## CONSIDERATIONS FONDAMENTALES

### Forme et présentation du projet

La directive cadre aurait dû faire son entrée dans le droit national au plus tard le 31 décembre 1992.

Or, comme rien ne bougeait au niveau du Gouvernement quant à son intégration dans la loi concernant la sécurité dans les administrations de l'Etat, la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP avait pris l'initiative d'élaborer une ébauche d'avant-projet, qu'elle a remise au Ministre de la Fonction Publique le 22 janvier 1992.

Le texte du Gouvernement soumis maintenant, en février 1993, à l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, reprend très fidèlement toutes les propositions de la CGFP, sauf celles concernant le personnel à mettre à la disposition du service. Par ailleurs, toutes les références à la directive cadre et à la loi en vigueur ont disparu tant du texte du projet que du commentaire des articles.

Or, sans ces références (passages respectivement soulignés, en italique ou à écriture normale dans le texte précité), personne n'est capable de se retrouver dans les textes originaux et de se rendre compte des vraies méthodes et modalités de transposition mises en oeuvre.

Etant donné que ces facilités devront intéresser très fort tant les rapporteurs des autres instances législatives que les services de la Commission de la Communauté Européenne, qui exigent un compte-rendu sur la transposition effectuée, la Chambre joint ce texte original comme annexe au présent avis.

### Séparation des secteurs respectivement public et privé

En dehors des arguments historiques évoqués ci-dessus, ce sont des considérations d'ordre constitutionnel qui établissent la nécessité de légiférer à part dans le secteur public et de ne pas attribuer à un seul et même service la surveillance de l'application des mesures tant dans le secteur privé que dans le secteur public.

En effet, l'Inspection du travail et des mines s'est vue conférées des attributions de police judiciaire et elle est habilitée à user de tous les pouvoirs répressifs usuels du droit commun à l'égard des patrons qui refuseraient de se conformer à ses injonctions, tout comme aux procédures et règlements prescrits.

Or, pareilles actions ne peuvent être envisagées contre l'Etat ou ses représentants. En vertu de l'article 78 de la Constitution, les membres du Gouvernement sont responsables (politiquement, pénalement et civilement) des domaines que l'arrêté grand-ducal réglant l'organisation du Gouvernement leur attribue. Cette responsabilité ne se délègue pas, ne fût-ce que pour la part qui concerne la sécurité dans les bureaux et services relevant des différents ministres. D'autre part, aux termes des articles 82 et 116 de la Constitution, les membres du Gouvernement ne peuvent être cités en justice qu'à la suite d'une accusation votée par la Chambre des Députés, et qui est à juger par la Cour supérieure en assemblée générale. Nul fonctionnaire ne saurait donc se voir attribués des pouvoirs répressifs contre un membre du Gouvernement. A la limite en effet, des actions répressives, y compris l'interdiction pure et simple d'une activité, pourraient s'exercer aussi à l'égard de corps constitués et de services relevant directement de leur autorité. Pour souligner l'absurdité de l'idée visant la création d'un service commun, il suffit d'imaginer un inspecteur de sécurité fermer la Chambre des Députés ou le Palais de Justice sous prétexte d'une insuffisance constatée et dont la gravité l'y habiliterait.

Il résulte des considérations ci-dessus que le pouvoir exécutif doit prendre ses précautions soi-même, en s'appuyant sur les moyens dont il dispose, à savoir le statut général des fonctionnaires, qui établit la hiérarchie des responsabilités et garantit le respect des lois et règlements en vigueur par le biais du régime disciplinaire déjà au préalable et, le cas échéant, du code pénal à la suite d'un accident.

Dans le secteur privé, en face d'une réclamation de la part d'un travailleur (porte de secours fermée, bruit excessif, équipement insuffisant, manque d'hygiène, etc.), l'Inspection du travail et des mines n'a guère la faculté de recou-

rir à un arrangement interne à l'entreprise, genre règlement de discipline, pour agir; elle doit, à la limite, avoir recours aux mesures pénales et répressives officielles prévues et mises à sa disposition à cette fin.

Au niveau de la fonction publique, il y a les statuts qui régissent, entre autres, des questions de discipline, et qui sont à la disposition des chefs hiérarchiques en cas d'un quelconque manquement.

L'inspection de la sécurité ainsi confirmée est en quelque sorte à considérer comme un service gouvernemental de contrôle interne, propre à la fonction publique, et qui reste assujetti aux pouvoirs et devoirs afférents classiques. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne saurait donc qu'approuver la démarche du projet de loi sous examen en tant qu'il prévoit de légiférer séparément et indépendamment pour le secteur public, dans le but de satisfaire aux exigences nouvelles de la CEE.

#### Critères d'assujettissement

Les principes étant ainsi clairement arrêtés, il reste à savoir comment il faut définir l'appartenance respective à l'un ou à l'autre secteur.

La loi ne doit pas omettre de résoudre cette question de façon univoque.

La loi du 19 mars 1988 en vigueur n'avance que le statut de l'établissement, ce qui s'avère être insuffisant dans la pratique, étant donné que différents établissements, voire de plus en plus d'établissements publics, bénéficient d'un statut hybride et ne se laissent que difficilement classer.

Les auteurs de la version initiale du projet avaient cru bon d'ajouter au critère du statut de l'établissement, un critère en rapport avec le statut du personnel, d'autant plus que la directive cadre évoque également celui-ci pour définir la relation entre l'employeur et le travailleur.

Le texte gouvernemental sous avis maintient ce principe. Néanmoins, diverses considérations amènent à penser que le



critère en relation avec le statut du personnel risque de créer plus de problèmes qu'il n'en résout, entre autres, en raison du fait que beaucoup d'établissements occupent plusieurs catégories de travailleurs, des fonctionnaires, des employés de l'Etat, des employés privés et des ouvriers. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est-elle d'avis que ce n'est pas le statut du personnel qui doit être déterminant, mais uniquement celui du patron ou de l'employeur.

La loi devrait donc limiter son champ d'application aux institutions publiques ou corps constitués, tels qu'ils sont énumérés dans la Constitution: Chambre des Députés, Gouvernement, Conseil d'Etat, Cours et tribunaux, Force publique, Chambre des Comptes et Communes. En ce qui concerne le Gouvernement, la loi s'appliquera à tous les services qui relèvent directement de son autorité, à savoir l'administration gouvernementale et tous les services généraux, parmi lesquels il faut évidemment compter les écoles publiques. Il en sera de même quant aux communes, où la loi couvrira les administrations communales elles-mêmes, les écoles communales ainsi que les services et installations fonctionnant sous l'autorité directe des collègues des bourgmestre et échevins.

Toutefois, il devrait être dérogé aux règles établies ci-dessus pour ce qui est d'une certaine catégorie d'établissements publics, à savoir ceux existant au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et qui occupent de façon prépondérante du personnel engagé sur la base d'un statut de droit public. Il s'agit en l'occurrence notamment:

- de l'entreprise des Postes et Télécommunications, créée par la loi du 10 août 1992, et qui prévoit en son article 24 que "le régime des agents de l'entreprise est un régime de droit public";
- de la Banque et Caisse d'Epargne de l'Etat, dont la loi organique dispose également que "les agents de la banque ont un statut de droit public";
- des institutions de la sécurité sociale (caisses de maladie, caisses de pension, office des assurances sociales, centre commun de la sécurité sociale, etc.), pour lesquelles la situation est identique.

Il est évident que les établissements précités ont, de par leur nature et leurs origines, des liens particuliers avec l'Etat proprement dit, de sorte qu'il est indispensable de les maintenir sous le champ d'application de la nouvelle loi.

En ce qui concerne les écoles privées, il faut noter qu'en 1978, quoiqu'il n'existât pas une obligation de prise en charge, il était tout à fait plausible et légitime de s'en occuper. Or, aujourd'hui, la prise en charge est rendue obligatoire et uniforme par les directives communautaires, et la question est seulement de savoir quels critères font pencher la balance vers l'un ou l'autre secteur. A ce sujet, la Chambre estime que le droit commun devrait désormais s'appliquer et, pour rester fidèle aux argumentations développées ci-dessus, il conviendra de confier ces écoles dorénavant à la surveillance de l'Inspection du travail et des mines.

#### EXAMEN DU TEXTE

(La Chambre limitera son examen du texte aux seules dispositions donnant lieu à critique).

#### Ad article A, paragraphe 1er

Compte tenu de la proposition de la Chambre de ne pas se baser sur le statut du personnel (cf. sub "Critères d'assujettissement" ci-dessus), ce paragraphe doit se lire comme suit:

1. L'alinéa 2 de l'article 1er est remplacé comme suit:  
*"La présente loi vise également l'intégrité physique des tiers participant aux activités des établissements visés ou y présents, tels que notamment les étudiants, élèves, écoliers, apprentis, patients, pensionnaires, visiteurs, spectateurs et autre public."*

#### Ad article A, paragraphe 2

Suite aux considérations développées au chapitre "Critères d'assujettissement" ci-avant, et compte tenu de la nouvelle

formulation proposée ci-dessous pour l'article 2 de la loi, la question de l'assujettissement aux secteurs respectivement public ou privé ne devrait plus se poser, de sorte que le paragraphe 2 de l'article A peut être supprimé.

Ad article A, paragraphe 3, alinéa 1er

Pour la même raison, la première partie de ce paragraphe devrait être reformulée comme suit:

3. L'article 2 est modifié comme suit:

"Art. 2. La présente loi s'applique aux institutions suivantes:

1. la Chambre des Députés;
2. le Conseil d'Etat;
3. le Gouvernement et tous les services, administrations et juridictions qui ressortissent directement à la personne morale de l'Etat;
4. les établissements publics existant au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi et qui occupent principalement du personnel bénéficiant d'un statut de droit public;
5. les communes et tous les établissements publics qui y ressortissent directement."

Ad article A, paragraphe 6

Pour rester fidèle aux explications fournies ci-dessus, de même qu'à la nouvelle formulation de l'article 2, il convient d'insérer un deuxième et un troisième tirets ayant la teneur suivante:

"- en ce qui concerne la Chambre des Députés, le Conseil d'Etat et la Chambre des Comptes, les présidents respectifs ainsi que les chefs des services soumis à leur autorité directe;

- en ce qui concerne les établissements publics visés au point 4 de l'article 2, les présidents, directeurs ou autres représentants légaux;"

Suite à l'extension du présent projet aux administrations et services des communes, il y a lieu de reformuler l'avant-dernier tiret comme suit:

*"- en ce qui concerne les administrations et services communaux, y compris les écoles communales, les collèges des bourgmestre et échevins représentant les communes respectives en tant que personnes morales de droit public ainsi que les directeurs et chefs d'administrations ou de services qui en relèvent directement."*

Par contre, le dernier tiret est à supprimer en raison des modifications proposées ci-dessus.

**Ad article A, paragraphe 8, 3e alinéa**

L'extension de la loi aux communes demande une légère adaptation de cet alinéa. La Chambre propose donc de le rédiger comme suit:

*"Aux responsables fonctionnaires et employés respectivement de l'Etat et des communes s'appliquent le cas échéant les dispositions relatives aux droits, devoirs, exonérations et sanctions prévus par respectivement le statut général des fonctionnaires de l'Etat et le statut général des fonctionnaires communaux."*

**Ad article A, paragraphe 11**

Tout en renvoyant aux considérations développées au sujet du paragraphe 12, troisième tiret, ci-dessous, la Chambre demande de rédiger comme suit le paragraphe 11:

11. L'article 8 actuel devient l'article 11 nouveau. La deuxième phrase du premier alinéa est modifiée comme suit:  
*"Elle est placée sous l'autorité du Premier Ministre, Ministre d'Etat."*

**Ad article A, paragraphe 12**

Ce paragraphe appelle des commentaires en ce qui concerne

- la création du poste d'un inspecteur général adjoint;
- le personnel du service;
- le placement du service sous l'autorité d'un ou de plusieurs ministres.

La Chambre approuve la création du poste d'un inspecteur général adjoint, tout en se demandant s'il ne serait pas opportun de prévoir en plus que, tout comme à l'Inspection du travail et des mines, l'un des deux cadres supérieurs soit ingénieur et l'autre juriste.

Pour ce qui est du personnel du service, il y a lieu de constater que les auteurs de la version initiale avaient proposé (cf. articles XV et XVI, pages 11 et 12 de l'annexe) la création d'un vrai cadre, à l'exemple de l'Inspection du travail et des mines, ainsi que l'engagement immédiat de deux rédacteurs et de deux ingénieurs-techniciens.

La Chambre regrette que le Gouvernement n'ait pas retenu les propositions initiales en la matière, et elle se demande si, dans ces conditions, la loi en question ne va pas rester lettre morte et si les objectifs visés par les directives communautaires pourront être atteints.

D'un autre côté, étant donné que les membres du Gouvernement sont responsables de la mise en oeuvre de la sécurité et de sa promotion, la Chambre s'étonne de les voir priver le Service des moyens nécessaires à son action, alors surtout qu'il est appelé à les soutenir et à les décharger de leurs responsabilités.

En ce qui concerne le rattachement du service à un ou à plusieurs ministères, il y a lieu de rappeler que, dans sa version initiale, la loi du 19 mars 1988 précitée plaçait le service sous la double tutelle du Ministre de la Fonction Publique et du Ministre de l'Education Nationale.

Ce n'est que par la loi budgétaire pour l'année 1990 que ces rapports ont été modifiés en faveur du seul Ministre de la Fonction Publique.

Ceci n'a été rendu possible que par le fait qu'à la suite des élections de 1989, le département de l'éducation nationale a également été confié au ministre de la Fonction Publique, de sorte qu'il y a actuellement de cette façon union de personnes.

Or, comme cet état de choses ne doit pas forcément perdurer, les auteurs de l'avant-projet transmis le 22 janvier

1992 au Gouvernement étaient revenus au texte initial, c'est-à-dire à celui de la loi du 19 mars 1988.

Etant cependant donné l'extension du champ d'application à toutes les institutions de l'Etat et des communes, et considérant notamment que les mesures de sécurité visent tant les installations que les personnes licitement y présentes, que donc tous les départements sont concernés, la Chambre estime qu'il se recommande, pour des raisons évidentes de compétence générale et d'harmonisation des mesures à prendre et de leur application uniforme, de placer le service dorénavant sous l'autorité du Premier Ministre, Ministre d'Etat.

En effet, aux termes de l'arrêté grand-ducal du 14 juillet 1989 portant constitution des départements ministériels, le Ministère d'Etat a comme attributions, entre autres, la "politique générale et (la) coordination entre départements ministériels", de même qu'il est compétent pour l'"administration gouvernementale et (les) bureaux du Gouvernement". Il lui appartient donc de garantir l'application uniforme de mesures de nature générale au niveau de tous les départements, administrations et services, ce qui sera considérablement facilité par la proposition de la Chambre de placer le Service sous la seule tutelle du Premier Ministre.

En conséquence, la première phrase du 2e alinéa de l'article 12 de la loi devrait dire que

*"Le service est placé sous l'autorité du Premier Ministre, Ministre d'Etat".*

**Ad article A, paragraphe 13**

La Chambre approuve le texte proposé. Toutefois, pour tenir compte de la proposition ci-dessus, le texte figurant actuellement à l'article 10, lettre d), de la loi, devrait être reformulé comme suit:

*"d) faire rapport écrit au Premier Ministre, Ministre d'Etat, à la suite de chaque visite, examen, réception, expertise et contrôle, en transmettant copie au ministre de tutelle respectif."*

Ad article A, paragraphe 17

La reconsidération de ce texte à la lumière des nouveaux critères de distinction à faire entre les compétences et attributions des services compétents pour les secteurs respectivement privé et public, amène la Chambre à proposer, d'une part, une toute nouvelle formulation de cet article, et, d'autre part, de prévoir les moyens et modalités de transposition des directives communautaires identiques pour les deux secteurs. Le dernier alinéa évoquant d'éventuelles incompatibilités deviendrait ainsi superflu et pourrait être biffé.

Le texte afférent se lirait donc comme suit:

17. Un nouvel article 17 est inséré avec la teneur suivante:

"Art. 17. Les règlements grand-ducaux à prendre pour transposer en droit national les directives communautaires concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail, tiendront compte séparément des conditions et modalités d'application aux secteurs respectivement public et privé.

Un règlement grand-ducal adaptera au sens de l'alinéa ci-dessus les règlements grand-ducaux afférents déjà en vigueur.

L'inspecteur général tient à jour et communique une liste des règlements parus, y compris, le cas échéant, les références de publication."

Ad article C

La Chambre approuve l'inscription dans la loi de la faculté de nommer à la fonction d'inspecteur général adjoint le titulaire ff. actuel.

Dans ce contexte, la Chambre estime indispensable, dans l'intérêt du redémarrage immédiat du service, de faire bénéficier l'employé y affecté à titre temporaire et de remplaçant depuis 1985, et engagé définitivement en octobre 1988, des mesures prévues par l'instruction du Gouvernement en conseil du 1er juillet 1988 (et conformément à celle-ci)

fixant les conditions et les modalités de la fonctionnarisation d'employés dans le cadre des projets de loi portant création ou réorganisation des administrations de l'Etat, et notamment de celle figurant à l'article 3, paragraphe 2.

L'ajout de l'alinéa ci-après à l'article C est donc amplement justifié, d'autant plus que de telles régularisations sont d'usage à l'occasion de réformes de structure:

*"L'employé de l'Etat, détenteur du diplôme de fin d'études secondaires et engagé définitivement le 28 octobre 1988 par le Ministre de l'Education Nationale et de la Jeunesse pour les besoins de la section "éducation nationale" du service, peut obtenir une nomination à la fonction de rédacteur du service avec dispense des conditions et de l'examen d'admission au stage, du stage et de l'examen de fin de stage."*

Ainsi délibéré en séance plénière le 30 mars 1993.

Le Secrétaire,



Le Président,

