

# A V I S

sur

**le projet de loi portant création du Centre pour la sécurité, la santé et la qualité de vie au travail dans la Fonction publique, portant modification**

- a) **de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État;**
  - b) **de la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'État, dans les établissements publics et dans les écoles;**
  - c) **de la loi modifiée du 9 décembre 2005 déterminant les conditions et modalités de nomination de certains fonctionnaires occupant des fonctions dirigeantes dans les administrations et services de l'État, et**
  - d) **de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État**
- et portant abrogation de la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant création de l'Administration des services médicaux du secteur public**

Par dépêche du 6 septembre 2017, 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.

Conformément à l'accord salarial conclu le 5 décembre 2016 entre la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP et le gouvernement, le projet en question a pour objet de créer une nouvelle administration qui réunira au sein d'une même structure plusieurs services existant actuellement dans la Fonction publique, à savoir le Service psychosocial, le Service national de la sécurité dans la Fonction publique, la Division de la santé au travail et la Division de la médecine de contrôle du secteur public.

Le but de la nouvelle administration – dénommée "*Centre pour la sécurité, la santé et la qualité de vie au travail dans la Fonction publique*" (CSQT) – sera, selon l'exposé des motifs joint au projet de loi, d'une part, de "*renforcer la coordination et la coopération entre les différents acteurs concernés*", et, d'autre part, d'assurer "*une meilleure prise en charge de la sécurité et de la santé des agents publics sur leur lieu de travail*", les attributions des différents services précités dans les domaines de la sécurité, de la santé et de la médecine de contrôle et du travail restant les mêmes que celles actuellement prévues par les lois en vigueur.

Le projet de loi se propose en outre de créer une nouvelle Division psychosociale qui aura pour missions de soutenir les chefs d'administration en matière de prévention de risques psychosociaux des agents publics, de former et d'informer les agents dans le domaine des risques psychosociaux et d'offrir un soutien psychosocial aux-dits agents. Par ailleurs, la division en question reprendra les attributions de la commission spéciale en matière de harcèlement prévue à l'article 10, paragraphe 2, dernier alinéa, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État.

En effet, selon l'arrêt n° 116/14 du 12 décembre 2014 de la Cour constitutionnelle, cette disposition est contraire au principe de l'égalité devant la loi, dans la mesure où elle instaure une différence de traitement en faveur des fonctionnaires de l'État par rapport aux fonctionnaires communaux qui n'ont pas accès à la commission spéciale en cas de harcèlement.

La nouvelle procédure instituée par le projet de loi vise à remédier à cette différence de traitement, en prévoyant la possibilité pour tout agent public, y compris donc l'agent communal, de s'adresser à la Division psychosociale lorsqu'il s'estime victime de "*harcèlement à l'occasion des relations de travail*".

Le texte soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics appelle les observations suivantes.

### **Remarques d'ordre général**

Comme déjà évoqué ci-avant, les buts du projet de loi sont notamment de "*renforcer la coordination et la coopération*" entre les différents services existant actuellement dans les domaines de la sécurité, de la santé et de la médecine de contrôle et du travail dans la Fonction publique, ainsi que d'assurer "*une meilleure prise en charge de la sécurité et de la santé des agents publics sur leur lieu de travail*".

Si la Chambre approuve évidemment ces objectifs, qui sont dans l'intérêt de tous les agents publics étatiques et communaux, elle met toutefois en garde contre une réforme qui porterait atteinte au bon fonctionnement et à l'indépendance concernant le champ d'activité des services précités, alors surtout que les fonctions dirigeantes occupées par les chefs de service actuellement en place seront supprimées avec l'entrée en vigueur de la future loi!

En effet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que chacune des nouvelles divisions devrait conserver une certaine autonomie (administrative, de gestion, de décision, etc.) pour pouvoir exercer ses missions de façon efficace, les domaines de la sécurité et de la médecine de contrôle et du travail étant de plus chacun soumis à des règles particulières prévues par la législation en vigueur.

En ce qui concerne les deux divisions médicales, la Chambre estime en outre que la disposition figurant à l'article 4, paragraphe (3), et selon laquelle "*les médecins (...) gardent l'indépendance dans leur activité médicale et exercent leur fonction selon les règles de l'art médical*", n'est pas suffisante pour garantir l'autonomie de ces divisions.

La législation traitant du secret médical ainsi que les principes de l'indépendance et de confidentialité imposés par la déontologie médicale doivent par ailleurs être respectés dans tous les cas, le personnel des divisions médicales devant ainsi pouvoir exercer ses fonctions en toute indépendance et impartialité. La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande partant de clarifier le texte de la future loi en conséquence afin de garantir le respect de ces principes, et elle renvoie à ce sujet également aux observations présentées ci-après quant à l'article 14 relatif au partage des informations confidentielles au sein de la nouvelle administration.

Finalement, la Chambre fait remarquer que, conformément à l'accord salarial du 5 décembre 2016, la nouvelle structure, réunissant la sécurité, la santé et la médecine de contrôle et du travail dans la Fonction publique, doit être une véritable administration de l'État, cela concernant tant son fonctionnement (qui ne doit pas s'apparenter au fonctionnement d'une entreprise de droit privé) que son cadre du personnel, qui devra essentiellement être composé d'agents soumis au statut général des fonctionnaires de l'État. Bien que l'exposé des motifs et le commentaire de l'article 1<sup>er</sup> du projet sous avis prévoient qu'une "*nouvelle administration*" sera créée, le texte même du projet de loi (qui, lui seul, sera publié au Journal officiel) dispose toutefois qu'il "*est institué un Centre pour la sécurité, la santé et la qualité de vie au travail*". Dans un souci de clarté, la Chambre demande de faire abstraction du mot "*centre*" et d'utiliser le terme "*administration*" pour désigner la nouvelle structure, sinon d'écrire au moins à l'article 1<sup>er</sup> de la future loi: "*Il est institué une administration dénommée Centre pour la sécurité, la santé et la qualité de vie au travail dans la Fonction publique, appelé ci-après 'CSQT' (...)*".

## Examen du texte

### Ad articles 2 et 4

Les articles 2 et 4 traitent de la direction et du cadre du personnel de la nouvelle administration.

La deuxième phrase de l'article 2 prévoit que "*le directeur peut être assisté d'un directeur adjoint (...)*", alors que, selon l'article 4, paragraphe (1), alinéa 1<sup>er</sup>, "*le cadre du personnel du CSQT comprend un directeur, un directeur adjoint et des fonctionnaires des différentes catégories de traitement (...)*".

Dans un souci de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'écrire à la phrase précitée "*le directeur est assisté d'un directeur adjoint*".

L'article 4, paragraphe (1), alinéa 2 prévoit que le cadre du personnel du CSQT peut être complété, entre autres, par des "*salariés de l'État*". La Chambre demande que le personnel en question soit impérativement engagé sous le statut du fonctionnaire de l'État, surtout dans le cas où il serait amené à exécuter des tâches de nature technique ou artisanale.

Le paragraphe (3) du même article précise que les chefs des divisions de la médecine du travail et de la médecine de contrôle doivent disposer du droit d'exercer la profession de médecin au Luxembourg. La Chambre constate que le texte ne détermine pourtant pas de conditions d'études ou professionnelles pour pouvoir occuper les postes de chef de la Division psychosociale (qui devrait être détenteur d'un diplôme en psychologie par exemple) ou de chef de la Division de la sécurité. Elle demande donc de compléter la future loi en conséquence.

### Ad article 7

L'article 7 se limite à énoncer que la nouvelle Division de la sécurité assurera les missions actuellement exercées par le Service national de la sécurité dans la Fonction publique et prévues par la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les adminis-

trations et services de l'État, dans les établissements publics et dans les écoles.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'il faudra saisir la première occasion qui se présente pour moderniser les mesures et procédures prévues par les dispositions de la loi susvisée du 19 mars 1988 (et de la réglementation afférente). En effet, ces mesures et procédures n'ont pas été mises à jour depuis des années et elles sont dès lors dépassées. Ainsi, les textes en vigueur ne prévoient par exemple toujours pas de sanctions spécifiques en cas de non-respect des dispositions en matière de sécurité dans la Fonction publique.

Ensuite, la Chambre relève que, en dehors des tâches incombant au Service national de la sécurité dans la Fonction publique en vertu de la loi précitée, ce service a également pour mission essentielle de surveiller "*l'application des exigences d'accessibilité aux projets de nouvelle construction et de rénovation importante des lieux ouverts au public*" relevant de l'État, des communes et des établissements publics, cela en application de l'article 5 de la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public.

Il y a par conséquent lieu de compléter l'article 7 de la future loi portant création du CSQT comme suit:

*"La Division de la sécurité est chargée d'accomplir les missions qui lui sont attribuées par la loi modifiée du 19 mars 1988 concernant la sécurité dans les administrations et services de l'État, dans les établissements publics et dans les écoles et par la loi du 29 mars 2001 portant sur l'accessibilité des lieux ouverts au public."*

### **Ad articles 8 et 9**

Les articles 8 et 9 portent sur les missions de la Division de la médecine du travail et de la Division de la médecine de contrôle.

Le dernier alinéa de chacune de ces deux dispositions prévoit que les conditions et modalités des examens médicaux effectués par les divisions en question peuvent être fixées par règlement grand-ducal.

La Chambre regrette que les projets de ces règlements grand-ducaux n'aient pas été joints au dossier lui soumis pour avis. En effet, l'élaboration des règlements d'exécution ensemble avec leur fondement légal a l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ces textes fournissent des précisions sur les dispositions légales et qu'ils permettent d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence de mesures d'exécution nécessaires voire de l'oubli ou de la négligence de les prendre.

### **Ad article 10**

Aux termes du commentaire de l'article 10, "*tous les agents publics*" pourront s'adresser à la Division psychosociale qui sera nouvellement créée.

Afin d'être complet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande d'adapter le texte de l'article en question comme suit:

*"Les fonctionnaires, employés et salariés de l'État, les fonctionnaires et employés communaux et les salariés des communes, **y compris les fonctionnaires stagiaires et les employés en période de stage, de même que les volontaires de l'Armée et de la Police**, dénommés ci-après 'agents', peuvent s'adresser à la Division psychosociale."*

### **Ad article 12**

L'article 12, paragraphe (1), dispose que "*l'agent qui s'estime victime de harcèlement moral ou sexuel à l'occasion des relations de travail (...) peut s'adresser de manière informelle à la Division psychosociale*", ce qui constitue la première étape de la nouvelle procédure en matière de harcèlement.

Selon le commentaire des articles, ladite division "*accompagne l'agent dans la recherche d'une résolution de conflit auquel celui-ci se sent exposé sur son lieu de travail*".

Le texte lui-même ne fournit pourtant pas de précisions supplémentaires, ni sur les missions concrètes de la Division psychosociale, ni sur les mesures de prise en charge des agents concernés, ni sur les moyens mis à la disposition de la division dans le cadre de cette

première étape. La Chambre estime que la future loi devrait être complétée en conséquence.

L'article 12, paragraphe (2), alinéa 1<sup>er</sup>, prévoit que, "*à la suite (du) contact informel, l'agent concerné peut engager une procédure formelle en adressant une demande écrite au directeur du CSQT qui désigne un ou plusieurs agents enquêteurs en vue de procéder à une enquête*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'abord d'avis que la demande en question devrait être adressée directement au chef de la Division psychosociale, qui, lui, est certainement le mieux placé pour la traiter et qui devrait également avoir pour missions de désigner par la suite les enquêteurs. Elle recommande ensuite de préciser la qualité de ces agents enquêteurs (qui devraient être des psychologues ou des médecins par exemple), cela dans un souci de protection des agents concernés par la procédure.

Les alinéas 3 et 4 de l'article 12, paragraphe (2), prévoient que, à la fin de la nouvelle procédure d'enquête en matière de harcèlement, les agents enquêteurs rédigent un rapport qui est adressé, le cas échéant ensemble avec des recommandations pour faire arrêter les actes de harcèlement, soit au chef de l'administration dont relève l'agent concerné par la procédure, soit au ministre du ressort ou de tutelle lorsque le chef de l'administration est lui-même impliqué.

La Chambre est d'avis qu'une copie du rapport d'enquête devrait dans tous les cas être adressée au ministre du ressort ou de tutelle, donc même si aucun chef d'administration n'est directement impliqué dans la procédure.

Par ailleurs, elle estime que le rapport ne devrait pas seulement être accompagné de "*recommandations*", mais de propositions et mesures concrètes destinées à faire cesser les actes de harcèlement.

De plus, la Chambre constate que le texte sous avis ne comporte aucune disposition traitant des décisions à prendre (par le chef d'administration ou le ministre concerné) pour mettre fin à des actes de harcèlement, ni de mesures de contrôle efficaces pour garantir la mise en œuvre de ces décisions.



Selon la législation actuellement en vigueur, la commission spéciale prévue à l'article 10 du statut général apprécie le bien-fondé des reproches en matière de harcèlement formulés à l'encontre d'un agent et elle dresse par la suite un rapport qu'elle transmet au ministre de la Fonction publique qui, lui, soumet ledit rapport au gouvernement en conseil, celui-ci devant alors prendre une décision dans le délai d'un mois à partir de la remise du rapport au ministre. Une procédure de prise de décision similaire fait défaut dans le projet de loi sous avis.

La Chambre renvoie à ce sujet également aux observations présentées ci-après concernant l'article 13.

### **Ad article 13**

L'article 13 institue un comité de suivi composé entre autres de représentants d'organisations syndicales et patronales des secteurs étatique et communal, comité auquel le CSQT présentera une fois par année *"un rapport relatif à la mise en application de la protection contre le harcèlement à l'occasion des relations de travail"*.

Selon le commentaire de l'article en question, la mission du comité se limite à la prise de connaissance d'un rapport annuel lui permettant *"d'avoir un aperçu sur la mise en œuvre de la procédure en matière de harcèlement"*.

Contrairement à la commission spéciale actuellement prévue à l'article 10 du statut général, le comité de suivi n'aura donc aucun pouvoir concret, ce qui est regrettable.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le comité devrait constituer un véritable organe de suivi des risques psychosociaux au sein de la Fonction publique. Concernant les cas de harcèlement, il devrait par exemple avoir pour mission de valider les mesures proposées à l'issue de l'enquête et de s'assurer de leur application par le chef d'administration ou le ministre du ressort ou de tutelle.

#### **Ad article 14**

L'article 14, paragraphe (1), prévoit que tout agent pris en charge par la Division de la médecine du travail, la Division de la médecine de contrôle ou la Division psychosociale a droit au respect de la confidentialité de l'ensemble des informations le concernant.

*"Afin de permettre une approche pluridisciplinaire", ces informations pourront, aux termes du paragraphe (2), "être partagées au sein du CSQT" sous certaines conditions.*

À ce sujet, la Chambre fait remarquer que le secret professionnel et la confidentialité des données médicales, tels qu'imposés par les règles de la déontologie médicale voire la législation applicable, doivent impérativement être respectés (ce qui est d'ailleurs précisé au commentaire de la disposition en question, mais non pas dans le texte même du projet de loi, qui, lui seul, sera publié au Journal officiel).

Selon le paragraphe (4), le respect de la confidentialité *"ne s'impose pas (...) dans le cadre de la procédure formelle prévue à l'article 12, paragraphe (2)"*, c'est-à-dire dans le cadre de la procédure d'enquête en matière de harcèlement.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut se déclarer d'accord avec cette dérogation, qui risque de mener à des abus. La confidentialité des informations collectées au cours de l'enquête doit être respectée dans tous les cas, et ce par toutes les personnes ayant accès au rapport d'enquête.

Selon le commentaire de l'article 14, *"il peut être dérogé à la confidentialité (dans) des situations d'une extrême gravité où l'intérêt des personnes concernées ou l'intérêt général imposent une réaction rapide et circonstanciée et ce afin d'éviter une aggravation de la situation"*.

Pour le cas où les auteurs du projet de loi souhaiteraient maintenir la dérogation en question, la Chambre demande d'insérer la précision susvisée, figurant au commentaire des articles, dans le texte même de la future loi, cela afin de garantir que la confidentialité ne pourra être levée que dans certaines situations graves.

**Ad article 16**

L'article 16 dispose que "*le personnel du Service national de la sécurité dans la Fonction publique et de l'Administration des services médicaux du secteur public est repris par le CSQT*".

Il y a impérativement lieu de compléter ledit article en y prévoyant que la rémunération (y compris tous les accessoires de traitement ou d'indemnité) et les expectatives de carrière du personnel concerné seront maintenues.

**Ad article 17**

Aux termes de l'article 17, les titulaires actuels des fonctions d'inspecteur général et d'inspecteur général adjoint de la sécurité dans la Fonction publique ainsi que de médecin-chef de division de l'Administration des services médicaux du secteur public "*gardent leur titre, leur grade, leur rémunération ainsi que leur expectative de carrière*".

La Chambre fait remarquer qu'il faudra préciser dans le texte en question que le terme "*rémunération*" vise non seulement le traitement ou l'indemnité de base, mais également tous les accessoires de traitement ou d'indemnité (allocations, suppléments de traitement et d'indemnité, primes, etc.). En effet, les modifications projetées ne doivent entraîner aucune perte de rémunération quelconque pour le personnel concerné.

Ce n'est que sous la réserve de toutes les observations et recommandations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut marquer son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 13 novembre 2017.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF