

20 septembre 2006

Proposition du Conseil administratif du 20 septembre 2006 en vue d'élargir la qualité de partie aux plaignants dans les cas d'enquêtes administratives ouvertes pour atteinte à la personnalité. Introduction de nouvelles dispositions dans le statut du personnel de l'administration municipale et le statut du personnel du Service d'incendie et de secours.

Mesdames et Messieurs les conseillers,

Introduction

Actuellement, au cours d'une procédure d'enquête administrative, seul l'employé mis en cause a la qualité de partie à la procédure d'enquête, en vertu de l'article 7 al. 1 de la Loi sur la procédure administrative (LPA), et bénéficie des droits qui sont attachés à cette qualité par les dispositions de la même loi, à savoir le droit d'accès au dossier, le droit de participer à l'administration des preuves, le droit d'être assisté par le conseil de son choix ainsi que le droit d'être entendu avant qu'une décision ne soit prise contre lui, puis, le cas échéant, de recourir contre ladite décision.

L'article 7 LPA limite en effet la qualité de partie en procédure non contentieuse aux personnes pouvant se prévaloir d'un intérêt juridiquement protégé, et non pas d'un simple intérêt de fait. Il faut ainsi être touché directement dans ses droits et obligations par la décision à prendre pour prétendre à la qualité de partie ; or la décision prise suite à une enquête administrative ne touche, en général, directement que le mis en cause, à l'exclusion des plaignants ou autres témoins.

La limitation de la qualité de partie au seul employé mis en cause, pleinement justifiée dans les cas d'enquêtes administratives ordinaires, peut s'avérer problématique dans les cas spécifiques de litiges concernant la protection de la personnalité, en particulier le harcèlement psychologique et le harcèlement sexuel. En effet, le système actuel ne permettant l'audition des plaignants qu'à titre de témoins, ces derniers sont de fait privés des droits énumérés plus haut et ne peuvent par conséquent intervenir au cours d'une procédure pourtant sensible et les concernant de près, ni recourir contre la décision prise suite à l'enquête.

Le Conseil administratif a décidé de remédier à cette situation en examinant la possibilité d'accorder la qualité de partie aux plaignants dans les cas d'enquêtes administratives ouvertes pour atteinte à la personnalité.

Situation actuelle en matière de protection de la personnalité en Ville de Genève

La Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce du 13 mars 1964 (LTr) contient en matière de protection de la santé quelques dispositions applicables aux administrations communales, notamment l'article 6, qui prévoit à son alinéa 1 que *«Pour protéger la santé des travailleurs, l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise. Il doit en outre prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'intégrité personnelle des travailleurs.»*

Le Règlement sur la protection de la santé et la sécurité du travail (LC 21 165), concrétisant cette obligation, prévoit à son article 2 l'obligation pour le Conseil administratif, les directeurs et les chefs de service de prendre ou de faire prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la vie et la santé physique et psychique du personnel. Cette disposition doit à notre sens être comprise comme incluant la protection de la personnalité, en particulier le harcèlement moral et sexuel, bien que ces termes n'y soient pas explicitement mentionnés.

Les articles 28ss du Code civil protègent également la personnalité du personnel.

Dans le but de combattre toute forme de harcèlement, la Ville de Genève a créé la cellule «Qualité de Vie au Travail» et met à disposition des employés un service de médiation gratuite et confidentielle.

La procédure de médiation se déroule comme suit :

Le collaborateur qui se sent victime de harcèlement moral ou sexuel peut s'adresser à la chargée de relations humaines, qui le mettra en contact, s'il le souhaite, avec un médiateur. Si le plaignant demande une médiation, le médiateur prend contact avec la personne mise en cause. Si celle-ci refuse de collaborer, refuse la médiation, ou si la médiation, acceptée, échoue, le médiateur dresse un rapport qu'il transmet à la chargée des relations humaines, à la Direction du Département et au Directeur général. Selon la nature des faits, une enquête administrative, répondant aux règles procédurales de la LPA, peut alors être ouverte.

Elargissement de la qualité de partie

L'élargissement de la qualité de partie au plaignant lors de l'enquête administrative étendrait la protection de la personnalité offerte aux employés de la Ville : le collaborateur plaignant aurait la possibilité, dès l'ouverture de l'enquête administrative, de pouvoir assurer sa défense et bénéficier des mêmes droits que le mis en cause durant la procédure d'enquête, puis le cas échéant de contester la décision prise suite à celle-ci.

La solution envisagée ne permet à l'employé plaignant de prétendre qu'à la constatation d'une atteinte à sa personnalité, sans pouvoir prendre de conclusions quant à la sanction à prononcer contre le mis en cause. Il en découle que le plaignant ne pourra recourir que contre la décision de constatation ou non de harcèlement, à l'exclusion du prononcé disciplinaire.

A noter par ailleurs que le canton a également prévu, depuis le 1^{er} décembre 2001, une disposition (art. 2B de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux - LPAC) instituant une procédure d'enquête administrative spécifique aux litiges concernant la protection de la personnalité, différente des enquêtes administratives ordinaires, et octroie aux membres du personnel qui se considèrent victimes de harcèlement moral ou sexuel un droit de plainte spécifique (procédure de plainte formalisée), avec obligation pour l'administration de rendre une décision.

Refonte des Statuts du personnel

Une refonte des Statuts du personnel est en cours ; le projet établi par la Commission ad hoc est actuellement examiné par le Conseil administratif qui le soumettra par la suite à l'approbation du Conseil municipal. Dans le cadre de la refonte, la question de la protection de la personnalité et de la procédure d'enquête y relative a été étudiée et des solutions préconisées.

Cela étant, il est à l'heure actuelle difficile de déterminer quand le processus de refonte des Statuts sera achevé. C'est pour cette raison que le Conseil administratif a souhaité sans tarder soumettre au Conseil municipal une modification du Statut du personnel et du Statut du SIS pour y intégrer un élargissement de la qualité de partie aux plaignants dans les cas d'enquêtes administratives ouvertes pour atteinte à la personnalité ; ces dispositions s'appliqueront ainsi à titre temporaire jusqu'à l'adoption du nouveau Statut.

Consultation de la commission du personnel et des syndicats

La commission du personnel, l'association des cadres de l'administration municipale (ACAM), le syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT) et le syndicat des services publics ont été appelés à s'exprimer sur la modification envisagée par écrit. Ils ont également eu l'occasion de participer à une table ronde qui s'est tenue au Palais Eynard le 26 juin 2006.

Le Conseil administratif a, dans la mesure du possible, pris en compte les souhaits de ces différentes entités, ne perdant pas de vue qu'il s'agissait, dans sa formulation, d'une solution transitoire jusqu'à l'adoption du nouveau Statut. Il convenait également de ne pas préjuger ce qui allait être décidé par le Conseil municipal dans une vision plus globale de refonte des Statuts.

Conclusions

Au bénéfice de ces explications, nous vous invitons, Mesdames et Messieurs les conseillers municipaux, à approuver les deux projets d'arrêtés ci-après :

PROJET D'ARRETE I

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30 lit.w de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition du Conseil administratif,

arrête:

Article premier. – Il est introduit un nouvel article 13 lit.b du Statut du personnel de l'administration municipale du 3 juin 1986 (LC 21 151.1) libellé comme suit :

Art. 13 lit. b) (Nouveau) Attitude générale

Les fonctionnaires doivent, par leur attitude :

(...)

- b) s'abstenir de tout comportement portant atteinte à la personnalité de leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés, notamment en matière de harcèlement psychologique et de harcèlement sexuel. Le Service des ressources humaines veille à ce que les fonctionnaires soient informés sur cette problématique.

(...)

Art. 2. – La désignation des alinéas b) et c) est décalée d'autant ; ils deviennent c) et d).

Art. 3. – Il est introduit un nouvel article 40 A du Statut du personnel de l'administration municipale (LC 21 151.1) libellé comme suit :

Art. 40A (Nouveau) Procédure en matière d'atteinte à la personnalité

Al. 1 – Le fonctionnaire victime d'une atteinte à sa personnalité, en particulier de harcèlement moral ou sexuel, peut demander l'ouverture d'une procédure de médiation auprès du Service des ressources humaines. Les médiateurs peuvent être extérieurs à l'administration ;

Al. 2 – En cas d'échec ou d'absence de médiation et selon la nature des faits, le Conseil administratif ouvre une enquête administrative. Le Conseil administratif désigne les personnes chargées de l'enquête ; celles-ci peuvent être extérieures à l'administration;

Al. 3 – L'ouverture de l'enquête est notifiée par écrit à la personne mise en cause et au plaignant, avec indication des motifs ;

Al. 4 – La personne mise en cause et le plaignant ont la qualité de partie à la procédure d'enquête. Ils sont informés qu'ils peuvent chacun se faire assister par un conseil de leur choix lors des auditions dans le cadre de l'enquête ;

Al. 5 – A l'issue de l'enquête, le Conseil administratif communique sa décision à la personne mise en cause et au plaignant. Cette décision est susceptible de recours auprès du Tribunal administratif dans les 30 jours à compter de sa notification.

Al. 6 – En cas d'atteinte à la personnalité avérée, le Conseil administratif examine toute demande d'indemnité conformément à la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes s'applique.

Art. 4. – Le présent arrêté entre en vigueur à l'échéance du délai référendaire.

PROJET D'ARRETE II

LE CONSEIL MUNICIPAL,

vu l'article 30 lit.w de la loi sur l'administration des communes du 13 avril 1984;

sur proposition du Conseil administratif,

arrête:

Article premier. – Il est introduit un nouvel article 31bis du Statut du personnel du service d'incendie et de secours de la Ville de Genève du 15 mars 2005 (LC 21 151.2) libellé comme suit :

Art. 31 bis (*Nouveau*) Protection de la personnalité

Les fonctionnaires doivent, par leur attitude, s'abstenir de tout comportement portant atteinte à la personnalité de leurs supérieurs, leurs collègues et leurs subordonnés, notamment en matière de harcèlement psychologique et de harcèlement sexuel. Le Service des ressources humaines veille à ce que les fonctionnaires soient informés sur cette problématique.

Art. 2. – Il est introduit un nouvel article 62 A du Statut du personnel du service d'incendie et de secours de la Ville de Genève du 15 mars 2005 (LC 21 151.2) libellé comme suit :

Art. 62A (*Nouveau*) Procédure en matière d'atteinte à la personnalité

Al. 1 – Le fonctionnaire victime d'une atteinte à sa personnalité, en particulier de harcèlement moral ou sexuel, peut demander l'ouverture d'une procédure de médiation auprès du Service des ressources humaines. Les médiateurs peuvent être extérieurs à l'administration ;

Al. 2 – En cas d'échec ou d'absence de médiation et selon la nature des faits, le Conseil administratif ouvre une enquête administrative. Le Conseil administratif désigne les personnes chargées de l'enquête ; celles-ci peuvent être extérieures à l'administration;

Al. 3 – L'ouverture de l'enquête est notifiée par écrit à la personne mise en cause et au plaignant, avec indication des motifs ;

Al. 4 – La personne mise en cause et le plaignant ont la qualité de partie à la procédure d'enquête. Ils sont informés qu'ils peuvent chacun se faire assister par un conseil de leur choix lors des auditions dans le cadre de l'enquête ;

Al. 5 – A l'issue de l'enquête, le Conseil administratif communique sa décision à la personne mise en cause et au plaignant. Cette décision est susceptible de recours auprès du Tribunal administratif dans les 30 jours à compter de sa notification.

Al. 6 – En cas d'atteinte à la personnalité avérée, le Conseil administratif examine toute demande d'indemnité conformément à la loi sur la responsabilité de l'Etat et des communes s'applique.

Art. 3. – Le présent arrêté entre en vigueur à l'échéance du délai référendaire.