



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Proposition de loi 4979

Proposition de loi relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail

Date de dépôt : 04-07-2002

Date de l'avis du Conseil d'État : 15-11-2005

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
04-07-2002	Déposé	4979/00	<u>3</u>
04-11-2002	Prise de position du Gouvernement (4.11.2002)	4979/01	<u>16</u>
15-11-2005	Avis du Conseil d'Etat (15.11.2005)	5241/04, 4979/02	<u>21</u>
18-03-2010	Poursuite de la procédure législative - Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Premier Ministre (18.3.2010)	4979/03	<u>28</u>
13-07-2010	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (12.7.2010)	4979/04	<u>31</u>
06-08-2010	Prise de position conjointe de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers et de la Chambre des Salariés (10.7.2010)	4979/05	<u>34</u>
23-09-2010	Commission du Travail et de l'Emploi Procès verbal (13) de la reunion du 23 septembre 2010	13	<u>37</u>
27-03-2014	Reprise de la proposition de loi - Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Premier Ministre, Ministre d'Etat (24.4.2014)	4979/06	<u>47</u>
30-11-2023	Retrait du rôle des affaires de la Chambre des Députés - Dépêche du Président de la Chambre des Députés à la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement ([...]	4979/07	<u>50</u>

4979/00

N° 4979

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2001-2002

PROPOSITION DE LOIrelative à la protection contre le harcèlement moral
à l'occasion des relations de travail

* * *

*(Dépôt, M. Lucien Lux: le 4.7.2002)***SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Exposé des motifs.....	1
2) Texte de la proposition de loi	5
3) Commentaire des articles	8

*

EXPOSE DES MOTIFS

Il n'existe aucun doute: les conditions de travail, au lieu de s'améliorer, se dégradent à de nombreux égards. Au Luxembourg, il ressort des statistiques de l'Inspection du Travail et des Mines que la moyenne annuelle des accidents de travail s'élève à 23.400, ce qui correspond à un taux de 12% de la population active. Chiffre effrayant, qui met en lumière que, malgré le cadre législatif en vigueur – notamment dans le domaine de la médecine du travail et de l'assurance accident – la sécurité et la santé sur les lieux de travail sont loin d'être garanties.

Alors que le nombre d'accidents s'explique en partie par un non-respect des mesures de sécurité dans les entreprises, les rythmes et cadences de travail en augmentation et l'utilisation de techniques et de procédés nouveaux englobant l'utilisation de substances dangereuses, un nouveau fléau gagne de plus en plus en importance: le stress avec toutes ses réactions et répercussions, telles que fatigue, nervosité, anxiété, troubles physiques et psychiques, nervosité, pertes de mémoire. Selon l'Organisation internationale du Travail, 10% des salariés souffrent de dépressions, de stress ou du phénomène appelé „burn-out“ et le coût engendré pour les entreprises par des troubles psychiques est évalué à 3% du PIB des Etats membres de l'Union européenne.

Or, parmi les éléments du stress pouvant mener à des maladies psychiques graves, un facteur, à savoir le „mobbing“ ou harcèlement moral, est en train de se développer considérablement, pouvant entraîner des conséquences néfastes, tant pour le salarié concerné que pour l'entreprise. L'objet de la présente proposition de loi consiste ainsi à donner une base légale à la lutte contre ce phénomène.

Bien que le harcèlement moral au travail soit aussi vieux que le travail lui-même, ce n'était que dans les années 80 qu'il a été identifié par Heinz Leymann, psychosociologue allemand, sous le terme de „mobbing“. En raison de la complexité de ce phénomène, il est difficile de fournir une définition exacte et précise.

En effet, le verbe anglais „to mob“ signifie „assaillir, agresser, tourmenter“ et pour Heinz Leymann le „mobbing“ désigne une relation conflictuelle sur le lieu de travail, aussi bien entre collègues qu'entre supérieurs et salariés. La personne harcelée, la victime, est agressée de façon répétitive sur une période de six mois au moins, le but étant de l'exclure.

Pour l'association française „Mots pour Maux au travail“, le harcèlement moral est un ensemble de conduites ou d'agissements infligeant une souffrance sur le lieu de travail, de façon durable, répétitive

et/ou systématique par une ou des personnes à une autre, par tous les moyens relatifs aux relations, à l'organisation, aux contenus ou aux conditions de travail en les détournant de leur finalité, manifestant ainsi une intention consciente ou inconsciente de nuire ou d'exclure.

Il existe une multitude de définitions, mais la plupart d'entre elles regroupe les éléments suivants:

- le „mobbing“ se produit sur le lieu de travail (depuis quelque temps également au niveau de l'enseignement). Ceci est important du fait que nous ne sommes pas libres de nous choisir nos collègues de travail, mais, au contraire, qu'une communauté forcée nous est imposée. Une personne qui ne se sent pas à l'aise dans cette communauté, n'a pas toujours la possibilité de la quitter;
- le comportement vis-à-vis de la victime est blessant, cruel, humiliant. Il peut s'agir de gestes, de paroles ou d'attitudes;
- ce comportement est exercé régulièrement et de manière permanente au cours d'une période plus ou moins longue.

Selon un avis de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme du 29 juin 2000, le „mobbing“ remet en cause les principes contenus dans les textes fondateurs des Droits de l'Homme et constitue une atteinte à la dignité du salarié, à l'intégrité de sa personne et à son droit au travail. Il met en danger, non seulement l'équilibre personnel, mais également la santé de l'individu et de sa famille.

Les conséquences psychologiques, physiques et sociales du harcèlement moral sont souvent incalculables pour les travailleurs victimes de ce harcèlement sans oublier bien entendu le coût pour l'entreprise et la société. En effet, les situations de harcèlement moral impliquent au niveau des entreprises une diminution de la rentabilité, de la productivité et de l'efficacité économique, ainsi qu'un accroissement de l'absentéisme.

Au niveau des statistiques, la France, l'Argentine, le Canada et l'Angleterre sont les pays où la fréquence des agressions sur le lieu de travail est la plus élevée. C'est ce que dévoile le Bureau international du Travail (BIT), soulignant cependant la difficulté de comparer les taux de violence entre les différents pays: des statistiques officielles relatives aux homicides et aux agressions physiques et sexuelles perpétrés sur le lieu de travail, ainsi qu'aux cas de harcèlement sexuel et de violence psychologique sont souvent inadéquates ou carrément inexistantes. Tel est également le cas pour le Luxembourg, où jusqu'à cette date, aucune étude n'a été menée pour déterminer l'ampleur du phénomène.

Par ailleurs, une enquête de l'Union européenne, réalisée en 2000 et basée sur 21.500 interviews dans les quinze Etats membres, révélait les faits suivants:

- a) 4% des travailleurs (soit 6 millions de personnes) avaient été soumis à des violences physiques au cours de l'année antérieure
- b) 2% (3 millions de personnes) avaient été victimes de harcèlement sexuel
- c) 9% (13 millions de personnes) avaient subi des actes d'intimidation et des brimades.

(Source: European Foundation for the improvement of working and living conditions – Third European Survey on Working Conditions)

Même si la violence ne s'exprime pas toujours sous des formes extrêmes, il n'en est pas moins vrai que la plupart des travailleurs sont concernés par des comportements de harcèlement ou de persécutions. Ainsi, plus d'un travailleur sur deux se déclare persécuté sur son lieu de travail (53% – Health and Safety Executive, United Kingdom, 1996).

Au cours de l'année 2000, le pourcentage de salariés ayant subi du harcèlement moral est de 4% en Italie pour atteindre 16% au Royaume-Uni.

En Allemagne, une étude récente (juin 2002; effectuée sur 4.400 salariés) du ministère du travail a révélé les chiffres suivants:

- 800.000 salariés subissent un harcèlement moral à l'occasion des relations de travail (2,7%)
- les victimes sont principalement des femmes, des jeunes salariés ou des travailleurs âgés
- chaque 9e salarié est victime de harcèlement moral au cours de sa carrière professionnelle
- pour 52% des victimes le harcèlement finit par une dissolution des relations de travail
- 43,9% des concernés deviennent malades
- pour 7% des salariés victimes de harcèlement moral l'état de santé est tel qu'ils ne sont plus aptes pour le marché du travail et demandent la pension d'invalidité.

En ce qui concerne le processus, le harcèlement psychologique exercé par le groupe à l'encontre d'un individu se produit lorsque plusieurs personnes s'allient pour persécuter un salarié ciblé en le soumettant à un harcèlement qui peut prendre les formes suivantes: faire constamment des remarques négatives sur cette personne, la critiquer sans arrêt, l'isoler en la laissant sans contact social et médire ou diffuser de fausses informations sur elle.

Le déroulement d'un harcèlement moral est souvent identique.

Au départ, la victime ne s'aperçoit pas qu'elle est manipulée. Les relations entre la victime et le harceleur débutent souvent sous forme de rapports de séduction. Le harceleur attaque ensuite de façon indirecte de manière à déstabiliser le travailleur. Celui-ci désiste ou se soumet de manière à éviter le conflit ouvert.

A ce moment, un sentiment de confusion apparaît chez la victime, engendrant du stress. D'autant plus, la victime s'interrogera sur ses propres compétences et capacités. Le doute finit par s'installer. Souvent, la victime imagine qu'elle est à l'origine du comportement du harceleur et recherche des causes logiques au comportement.

Finalement, les rapports se dégradent petit à petit et mènent le harceleur à des comportements violents vis-à-vis de la victime. Cette dernière prend peur. Soit elle est terrorisée et elle se soumet. Dans ce cas, le harceleur et parfois l'entourage professionnel diront qu'elles sont des victimes nées. Soit elle réagit violemment et elle sera accusée d'être responsable de l'échec de la relation professionnelle ou d'être violente.

Celle-ci ne perçoit pas directement cette violence. Souvent ce n'est qu'en recourant à des spécialistes extérieurs (médecins, psychologues, syndicalistes etc.) qu'elle est à même de comprendre la manipulation qui est exercée sur elle.

La phase ultime du harcèlement se traduit souvent par le départ de la victime (changement de service, licenciement ou démission) ou parfois, mais beaucoup plus rarement, par le départ du harceleur.

Sachant que les comportements subis par la victime peuvent avoir des répercussions sur sa vie privée, la personne désespérée finira parfois par se suicider: „Stress, harcèlement moral, délocalisation, plans sociaux: les pressions du monde du travail se multiplient, poussant parfois le salarié à choisir le suicide comme ultime porte de sortie.“ (Patrick Legeron, psychiatre à Paris, lors des Journées internationales pour la prévention du suicide, février 2002)

Les causes du mobbing sont multiples et tiennent à l'individu harcelé, au milieu et aux conditions de travail, aux rapports entre les employés, aux rapports entre ces derniers et les clients et, enfin, entre la direction et les salariés. Si le mobbing s'exerce pour des raisons économiques en tant que moyen de pression, il est également utilisé par pure sadisme.

Selon des études réalisées dans les pays scandinaves, il existe quatre causes principales, qui se manifestent pour la plupart du temps ensemble. Il s'agit notamment de l'organisation du travail, du pouvoir de direction des supérieurs, de la position sociale de l'individu et du niveau moral du particulier.

L'auteur de la présente proposition de loi estime que le harcèlement moral sur le lieu de travail constitue un processus qui porte atteinte à la dignité de la personne. Il ne saurait y avoir de justifications tant pour ces actes de violence que pour le comportement des individus qui s'y livrent ou qui les tolèrent.

Malheureusement, les moyens légaux de lutte contre les agissements développés ci-avant sont insuffisants. Notre droit positif actuel ne donne pas de réponse adéquate au phénomène du harcèlement moral au travail. Ainsi, au plan pénal, un fait relevant du harcèlement moral peut, le cas échéant, tomber sous le coup des dispositions pénales relatives aux atteintes à l'honneur ou à la considération des personnes (articles 443 à 452 du Code pénal) ou encore sous les dispositions relatives au racisme, du révisionnisme et d'autres discriminations (articles 454 à 457-4 du Code pénal).

Dans le domaine régissant les relations de travail, la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail peut s'appliquer, de même que la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail.

Enfin, l'article 27, paragraphe I de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail autorise chacune des parties à résilier le contrat de travail sans préavis ou avant l'expiration du terme, pour un ou plusieurs motifs graves procédant du fait ou de la faute de l'autre partie, avec dommages et intérêts à charge de la partie dont la faute a occasionné la résiliation immédiate. Le deuxième paragraphe de cet article précise: „Est considéré comme constituant un motif grave pour l'application des dispositions du paragraphe qui

précède, tout fait ou faute qui rend immédiatement et définitivement impossible le maintien des relations de travail.“

Sur base de cette disposition, la victime peut donc immédiatement démissionner et demander une indemnisation. Obtenir justice en démissionnant constitue néanmoins un droit limité pour la victime, d'autant plus que cette disposition présuppose que les juridictions soient suffisamment sensibilisées à la problématique du „mobbing“.

De manière générale, le problème majeur réside, quelle que soit la base légale invoquée par la victime, au niveau de la preuve du harcèlement moral. L'issue de l'affaire dépendra souvent de celui qui sera cru. De plus, les accusés affirmeront pour leur défense que ce comportement était provoqué par la victime, qu'elle l'a imaginé ou déformé ou qu'elle n'a subi aucun préjudice réel.

Pour protéger efficacement les victimes d'un harcèlement moral, il faut donc mettre en place une législation spécifique. Tel est également l'avis des spécialistes du terrain. Ainsi, le médecin responsable de la santé au travail auprès du ministère de la santé, Dr Carlo Steffes se prononçait comme suit lors d'un interview: *„Wichtig wäre eine legale Basis zu haben, was im Moment jedoch nicht der Fall ist.*“ (Gemengebued, février 2002)

Vu que la victime a souvent du mal à prouver les faits qui sont à l'origine de la discrimination ou du harcèlement moral, un aménagement de la charge de la preuve s'impose en ce qu'il appartient à la victime de produire les indices et faits à la base du harcèlement moral (témoins, déclarations ...) et à l'employeur, respectivement à l'agresseur, de prouver que les faits qui lui sont reprochés ne sont pas fondés. De cette manière, la charge de la preuve est partagée et il existe un équilibre entre les parties en cause, qui ne met pas en péril les relations professionnelles et individuelles en général. Tel serait le cas avec un renversement complet de la charge de la preuve.

Par parallélisme à la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail et portant modification de différentes autres lois, l'auteur de la présente proposition de loi estime qu'il n'y a pas lieu d'ériger le harcèlement moral en une infraction pénale, mais de conférer une protection accrue à la victime d'un acte ou d'un comportement de harcèlement moral sur le plan du droit du travail.

La proposition de loi devrait trouver un large consensus au niveau politique, sachant que Monsieur le Ministre du Travail s'est prononcé lors de la réception de Nouvel An 2002 pour une promotion du climat de travail et la prévention du „mobbing“. En effet, les rapports humains ont un impact important sur la santé psychique et psychologique des gens, de même que sur leur productivité.

Finalement, la nécessité de protéger les salariés contre les agissements décrits a été reconnue lors de l'élaboration du projet de loi modifiant et complétant la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat, déposé en date du 19 décembre 2001, qui dispose dans l'exposé des motifs: *„Afin de renforcer le principe général de la convivialité entre collaborateurs d'une même unité administrative, l'interdiction du harcèlement professionnel, plus communément connu sous le terme français de „mobbing“, a été inscrite de manière expresse dans le nouveau statut. Comme il s'agit en effet d'une situation qui malheureusement se rencontre de plus en plus souvent dans les administrations, il est devenu nécessaire de la prévoir parmi les nouvelles dispositions du statut général.*“ Notons qu'une loi spécifique a néanmoins le mérite de s'appliquer tant au secteur public, que privé.

A titre de conclusion, notons qu'à côté de toute réglementation législative, la prévention du harcèlement moral est le moyen le plus adapté pour épargner aux salariés des situations de stress, d'inquiétude et d'anxiété. A cet effet, la nécessité pour toutes les entreprises et administrations de dresser un „bilan social“ à côté des bilans financiers et économiques serait un pas à franchir vers une plus grande humanisation des conditions de travail.

*

TEXTE DE LA PROPOSITION DE LOI

Art. 1er.– Aux fins de la présente loi on entend par travailleurs tous les salariés tels que définis à l'article 1er de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail, les stagiaires, les apprentis et les élèves et étudiants occupés pendant les vacances scolaires, ainsi que les personnes bénéficiaires d'une mesure d'insertion ou de réinsertion professionnelle ou d'une mesure de placement.

Art. 2.– Constitue un harcèlement moral à l'occasion des relations de travail au sens de la présente loi tout comportement ou acte, ainsi que toute conduite abusive et répétée de toute origine, externe ou interne à l'entreprise ou l'institution, qui se manifeste notamment par des comportements, des paroles, des intimidations, des actes, des gestes et des écrits unilatéraux, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'un travailleur ou d'une autre personne à laquelle le présent article est d'application, lors de l'exécution de son travail, de mettre en péril son emploi ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

Art. 3.– (1) L'employeur et le travailleur doivent s'abstenir de tout fait de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.

(2) Par ailleurs, l'employeur est obligé de veiller à ce que tout harcèlement moral dont il a connaissance cesse immédiatement. En aucun cas, les mesures destinées à mettre fin au harcèlement moral ne peuvent être prises au détriment de la victime du harcèlement.

(3) L'employeur est encore tenu de prendre toutes les mesures de prévention nécessaires pour assurer la protection de la dignité de toute personne à l'occasion des relations de travail. Ces mesures doivent comprendre des mesures d'information.

(4) Plus particulièrement, l'employeur doit veiller à observer le principe de non-discrimination et de l'égalité des chances dans les domaines touchant:

- aux mesures personnelles;
- aux initiatives de formation;
- aux mesures sociales et d'organisation.

Art. 4.– (1) Le travailleur ne peut faire l'objet de représailles en raison de ses protestations ou refus opposés à un acte ou comportement de harcèlement moral de la part de son employeur ou tout autre supérieur hiérarchique, de collègues de travail ou de personnes extérieures en relation avec l'employeur.

(2) De même, aucun travailleur ne peut faire l'objet de représailles pour avoir témoigné des agissements définis ci-dessus ou pour les avoir relatés.

(3) Toute disposition ou tout acte contraire aux deux paragraphes qui précèdent, et notamment tout licenciement en violation de ces dispositions, est nul de plein droit.

En cas de résiliation du contrat de travail le travailleur peut demander dans les quinze jours qui suivent la notification de la résiliation, par simple requête au président de la juridiction du travail qui statue d'urgence, les parties entendues ou dûment convoquées, de constater la nullité du licenciement et d'ordonner son maintien, ou le cas échéant sa réintégration conformément aux dispositions de l'article 29, paragraphe (4) de la loi modifiée du 24 mai 1989 sur le contrat de travail. L'ordonnance du président de la juridiction du travail est exécutoire par provision; elle est susceptible d'appel qui est porté par simple requête, dans les quarante jours à partir de la notification par la voie du greffe, devant le magistrat présidant la Chambre de la Cour d'appel à laquelle sont attribués les appels en matière de droit du travail. Il est statué d'urgence, les parties entendues ou dûment convoquées.

Les convocations par voie de greffe prévues à l'alinéa qui précède contiendront à peine de nullité les mentions prescrites à l'article 80 du nouveau code de procédure civile.

Art. 5.– (1) La délégation du personnel, s'il en existe, est chargée de veiller à la protection du personnel salarié contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail. A cet effet, elle peut proposer à l'employeur toute action de prévention qu'elle juge nécessaire.

(2) La délégation du personnel est habilitée à assister et à conseiller le travailleur qui fait l'objet d'un harcèlement moral. Elle est tenue de respecter la confidentialité des faits dont elle a connaissance à ce titre, sauf à en être dispensée par la personne harcelée.

Le travailleur qui fait l'objet d'un harcèlement moral a le droit de se faire accompagner et assister par un délégué dans les entrevues avec l'employeur, ou le représentant de celui-ci, qui ont lieu dans le cadre de l'enquête sur le harcèlement moral.

Art. 6.– Le travailleur victime d'un acte de harcèlement moral peut refuser de poursuivre l'exécution du contrat de travail et résilier le contrat de travail sans préavis pour motif grave avec dommages et intérêts à charge de l'employeur dont la faute, appréciée par référence à l'article 3 ci-dessus, a occasionné la résiliation immédiate.

Art. 7.– Lorsqu'une personne qui justifie d'un intérêt établi devant la juridiction compétente des faits qui permettent de présumer l'existence de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail, la charge de la preuve qu'il n'y a pas eu harcèlement moral incombe à la partie défenderesse.

Art. 8.– L'Inspection du Travail et des Mines est chargée de veiller à l'application des dispositions de la présente loi.

Dispositions modificatives

Art. 9.– La loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet est amendée comme suit:

1) L'article 14, paragraphe 2, alinéa premier prend la teneur suivante:

„Dans le cas d'un licenciement pour motif grave ou d'une démission motivée par un acte de harcèlement sexuel ou moral, le demandeur d'emploi peut, par voie de simple requête, demander au président de la juridiction du travail compétente d'autoriser l'attribution par provision de l'indemnité de chômage complet en attendant la décision judiciaire définitive du litige concernant la régularité ou le bien-fondé de son licenciement ou de sa démission.“

2) La première phrase de l'article 14, paragraphe 5, alinéa premier, est remplacée comme suit:

„Le jugement ou l'arrêt déclarant abusif le licenciement du travailleur ou justifiée la démission motivée par un acte de harcèlement sexuel ou moral condamne l'employeur à rembourser au fonds pour l'emploi les indemnités de chômage par lui versées au travailleur pour la ou les périodes couvertes par les salaires, traitements ou indemnités que l'employeur sera tenu de verser en application du jugement ou de l'arrêt.“

3) Le premier alinéa de l'article 14, paragraphe 6 prend la teneur suivante:

„Le jugement ou l'arrêt déclarant abusif le licenciement du travailleur ou justifiée la démission motivée par un acte de harcèlement sexuel ou moral condamne ce dernier à rembourser au fonds pour l'emploi, le cas échéant de façon échelonnée, tout ou partie des indemnités de chômage lui versées par provision.“

Art. 10.– Est ajouté au paragraphe (3) de l'article 4 de la loi du 12 juin 1965 concernant les conventions collectives de travail un nouveau point 6 qui est rédigé comme suit:

„6. l'inscription d'une déclaration de principe concernant le harcèlement moral ou le „mobbing“ et des sanctions disciplinaires qui peuvent être prises.“

Art. 11.– A l'article 942 du nouveau code de procédure civile est ajouté un quatrième alinéa qui est rédigé comme suit:

„Le président du tribunal de travail a le pouvoir d'enjoindre à l'employeur de mettre fin, dans un délai qu'il fixe, à tout agissement qu'il reconnaît comme constituant un harcèlement moral à l'occasion des relations de travail au sens de l'article 2 de la loi du ... relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.“

Art. 12.– L'article 1er, point a) de la loi modifiée du 4 avril 1974 portant réorganisation de l'Inspection du Travail et des Mines est modifié comme suit:

„a) d'assurer l'application des dispositions légales (...), à la protection contre le harcèlement sexuel ou moral à l'occasion des relations de travail, et d'autres matières connexes, dans la mesure où le personnel de l'Inspection du Travail et des Mines est chargé d'assurer l'application desdites dispositions.“

Art. 13.– La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat est modifiée et complétée comme suit:

1) A l'article 10, il est rajouté un nouveau paragraphe 3, l'actuel paragraphe 3 devenant un nouveau paragraphe 4. Le nouveau paragraphe 3 prendra la teneur suivante:

„3. Le fonctionnaire doit s'abstenir de tout fait de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.

Constitue un harcèlement moral à l'occasion des relations de travail au sens de la présente loi tout comportement ou acte, ainsi que toute conduite abusive et répétée de toute origine, externe ou interne à l'entreprise ou l'institution, qui se manifeste notamment par des comportements, des paroles, des intimidations, des actes, des gestes et des écrits unilatéraux, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'un travailleur ou d'une autre personne à laquelle le présent article est d'application, lors de l'exécution de son travail, de mettre en péril son emploi ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.“

2) Le paragraphe 4 de l'article 32 est complété comme suit:

„4. L'Etat protège le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire contre tout outrage ou attentat, toute menace, injure ou diffamation dont lui-même ou les membres de sa famille vivant à son foyer seraient l'objet en raison de sa qualité ou de ses fonctions ainsi que contre tout acte de harcèlement sexuel ou moral. Dans la mesure où il l'estime nécessaire, l'Etat assiste l'intéressé dans les actions que celui-ci peut être amené à intenter contre les auteurs de tels actes.“

Art. 14.– La loi modifiée du 24 décembre 1985 concernant le statut général des fonctionnaires communaux est modifiée et complétée comme suit:

1) A l'article 12, il est rajouté un nouveau paragraphe 4 ainsi libellé:

„4. Le fonctionnaire doit s'abstenir de tout fait de harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.

Constitue un harcèlement moral à l'occasion des relations de travail au sens de la présente loi tout comportement ou acte, ainsi que toute conduite abusive et répétée de toute origine, externe ou interne à l'entreprise ou l'institution, qui se manifeste notamment par des comportements, des paroles, des intimidations, des actes, des gestes et des écrits unilatéraux, ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à la personnalité, la dignité ou l'intégrité physique ou psychique d'un travailleur ou d'une autre personne à laquelle le présent article est d'application, lors de l'exécution de son travail, de mettre en péril son emploi ou de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.“

2) Le paragraphe 4 de l'article 36 est remplacé comme suit:

„4. La commune protège le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire contre tout outrage ou attentat, toute menace, injure ou diffamation dont lui-même ou les membres de sa famille vivant à son foyer seraient l'objet en raison de sa qualité ou de ses fonctions ainsi que contre tout acte de harcèlement sexuel ou moral. Dans la mesure où elle l'estime nécessaire, la commune assiste l'intéressé dans les actions que celui-ci peut être amené à intenter contre les auteurs de tels actes.“

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

1) Les victimes d'un harcèlement moral

La proposition de loi spécifie en son article 1er que peuvent être victimes d'un acte ou comportement de harcèlement moral les catégories de personnes suivantes:

- les salariés tels que définis à l'article 1er de la loi du 24 mai 1989 sur le contrat de travail;
- les stagiaires, les apprentis, les élèves et étudiants occupés pendant les vacances scolaires;
- les personnes bénéficiant d'une mesure d'insertion, de réinsertion professionnelle ou de placement.

Afin de sauvegarder le principe de l'égalité devant la loi consacrée à l'article 11(2) de la Constitution, sont également visés par la présente proposition de loi les fonctionnaires de l'Etat et des communes (voir dispositions modificatives).

Le régime de protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail s'adresse donc tant au secteur privé qu'au secteur public.

2) Les auteurs d'un harcèlement moral

La proposition de loi concerne le harcèlement moral „à l'occasion des relations de travail“. Ceci englobe tous les contacts internes et externes à une entreprise qu'un travailleur peut avoir dans l'exercice de sa fonction.

Ainsi peuvent, le cas échéant, être considérés comme auteurs d'un harcèlement moral les clients et les fournisseurs y compris les prestataires de services, outre les employeurs, les supérieurs hiérarchiques et les collègues de travail de la victime.

Article 2

En ce qui concerne la notion de harcèlement moral, la proposition de loi se réfère explicitement à la définition reprise à l'article 2,3 de la directive 2000/43/C.E. du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, ainsi qu'à la loi belge, récemment adoptée, relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail.

L'article 2 reprend ainsi une définition du harcèlement moral en essayant d'inclure une panoplie d'éventualités pouvant se présenter, afin de protéger efficacement les travailleurs. En effet, le harcèlement moral peut se manifester tant par un acte, un comportement, des paroles, des discriminations quant à l'avancement, des remarques désobligeantes etc. Le comportement de l'agresseur est intentionnel et se répète au cours d'une période plus ou moins longue.

Le harcèlement moral se manifeste de différentes manières (liste non exhaustive):

- *Empêcher le travailleur de s'exprimer*: hurler, interrompre la personne qui parle, détruire le travail réalisé, menacer
- *Isoler le travailleur*: ne plus lui parler, ne plus lui adresser la parole en public, nier sa présence, l'éloigner, le priver des moyens de communication (téléphone, ordinateur, courrier ...)
- *Déconsidérer le travailleur*: répandre des rumeurs, ridiculiser, humilier, mettre en cause ses convictions ou sa vie privée, injurier ou harceler sexuellement
- *Discréditer le travailleur*: ne plus lui donner des tâches à réaliser, l'obliger à réaliser des actions dévalorisantes, absurdes ou inférieures à ses compétences, mettre le travailleur en échec, simuler des fautes professionnelles, le dénigrer devant les autres
- *Compromettre la santé du travailleur*: obliger le travailleur à réaliser des travaux dangereux, menacer, empêcher la prise de congés, agresser le travailleur
- *Déstabiliser le travailleur*: se moquer de ses convictions, de ses goûts, de ses choix politiques, de ses points faibles, faire des allusions désobligeantes sans jamais les expliquer, mettre en doute ses capacités de jugement et de décision
- *Discriminer le travailleur*: notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classement, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement du contrat de travail

Un trait essentiel du harcèlement moral est qu'il affecte la dignité du salarié, qu'il porte atteinte à l'intégrité de sa personne et à son droit du travail. L'ambiance créée par ce comportement peut devenir insoutenable pour la personne qui en est la cible. Par conséquent, le comportement de harcèlement moral qui crée un climat d'intimidation, d'hostilité ou d'humiliation à l'égard de la victime est pareillement visé par la présente proposition de loi.

Article 3

Cet article fixe les obligations de l'employeur quant à la lutte contre le harcèlement moral et la discrimination à l'occasion des relations de travail. Il va de soi que celles-ci comprennent d'abord pour l'employeur l'obligation de s'abstenir de tout acte de harcèlement moral et de toute discrimination.

Par ailleurs, l'employeur est obligé de faire cesser le harcèlement moral en prenant des mesures qui ne doivent pas être au détriment de la victime. En principe, aucune mesure impliquant la victime devrait être prise sans son accord.

L'employeur, en sa qualité de détenteur du pouvoir de direction et du pouvoir disciplinaire dans l'entreprise, est responsable de la bonne marche de l'entreprise et donc des conditions de travail. Ainsi, il est tenu de prévoir des mesures préventives, adaptées à son entreprise, dans le domaine du harcèlement moral. Bien qu'il soit libre de décider des mesures à prendre, rappelons que sa responsabilité pourra être engagée s'il ne prend aucune mesure ou si les mesures prises sont insuffisantes pour assurer la protection de la dignité et de l'intégrité des salariés.

Dans tout état de cause, il doit informer ses subordonnés du caractère illicite du harcèlement moral et, le cas, échéant, attirer leur attention sur le fait que des sanctions disciplinaires seraient prises à l'égard des auteurs de harcèlement moral.

Article 4

La crainte de représailles est une des principales causes pour lesquelles beaucoup de victimes de harcèlement moral subissent en silence.

Le fait d'utiliser les protestations de la victime contre le harcèlement moral subi soit pour la désavantager dans son emploi, soit pour mettre fin à la relation de travail est illégal.

Les mêmes dispositions s'appliquent aux personnes qui apportent leur témoignage sur les actes en question en raison du fait que par leur témoignage elles sont exposées aux mêmes rétorsions que la victime.

Toute stipulation ou tout acte contraire est nul de plein droit. L'acte contraire est réputé n'avoir jamais existé et dans le cas de nullité du licenciement, la juridiction de travail doit ordonner le maintien du salarié dans l'entreprise si ce dernier demande sa réintégration dans son emploi. Cet article étend la procédure judiciaire permettant au salarié dont le licenciement est frappé de nullité en vertu d'un texte légal, d'obtenir le maintien ou la réintégration dans son emploi par voie d'ordonnance du président de la juridiction du travail.

Si le salarié ne demande pas sa réintégration, il a droit à l'indemnité compensatoire de préavis et à l'indemnité de départ, ainsi qu'à des dommages-intérêts compte tenu du dommage subi en raison du fait de son licenciement.

Article 5

Un rôle important dans la prévention du harcèlement moral incombe à la délégation du personnel en l'habilitant à formuler des propositions d'action de prévention à l'employeur. La mission d'assistance de la délégation consiste à aider la victime à constituer un dossier, à l'encourager à porter plainte si le dossier le permet, à l'accompagner dans ses entrevues avec l'employeur si la victime le souhaite, et à la soutenir pendant la période qui suit la sanction de l'agresseur.

Dans le cadre de ses attributions, la délégation du personnel présentera à l'employeur les réclamations contre des agissements tombant sous la définition du harcèlement moral et tâchera de résoudre le problème de façon informelle. En cas d'échec de la procédure informelle, la délégation pourra saisir l'Inspection du Travail et des Mines d'une plainte officielle.

Article 6

Il se peut que la victime coupe elle-même les relations de travail, si l'ambiance au sein de l'entreprise est devenue intolérable.

La victime qui invoque des faits de harcèlement moral soit dans le chef de l'employeur, soit dans le chef d'un collègue de travail ou d'une tierce personne en relation avec l'employeur peut rompre son contrat sans préavis, si l'employeur a manqué à ses obligations telles qu'elles sont définies à l'article 3 ci-dessus.

Elle a droit à des dommages-intérêts à charge de l'employeur dont la faute a occasionné la résiliation immédiate. Même si l'employeur n'est pas l'auteur du harcèlement, il est également responsable des actes de harcèlement perpétrés par un membre de son personnel ou même d'une tierce personne avec laquelle il est en relation, s'il n'a pas pris les dispositions nécessaires pour protéger la victime.

Article 7

Dans l'état actuel du droit, ce sera en principe la victime du harcèlement moral qui devra assumer la charge de la preuve, que l'action soit dirigée contre l'employeur ou contre un subordonné.

Or, en cas de harcèlement moral, la preuve est particulièrement difficile à apporter par la victime, de sorte qu'un partage de la charge de la preuve est un compromis indispensable pour sauvegarder les rapports égalitaires.

La victime a l'obligation d'établir des faits qui permettent de présumer l'existence d'un harcèlement moral. Dès lors, il incombe à la partie défenderesse de fournir la preuve que les accusations ne sont pas fondées.

Article 8

L'Inspection du Travail et des Mines, qui a dans ses attributions l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs, est désignée par la présente disposition comme l'organe de contrôle, qui doit veiller à l'application de la présente proposition de loi.

Article 9

Pour assurer une protection efficace de la victime d'un harcèlement moral qui a été contrainte à donner sa démission suite aux agissements fautifs de l'employeur, il est indispensable qu'elle soit autorisée à toucher l'indemnité de chômage en attendant la décision judiciaire du litige, alors que l'abandon du travail se justifie pleinement par le comportement fautif de l'employeur. La procédure de référé prévue à l'article 14.2 de la loi du 30 juin 1976 est étendue au travailleur démissionnaire pour voir statuer sur l'applicabilité de l'exclusion inscrite à l'article 14.1. Si le travailleur, victime d'un harcèlement moral, ne peut pas être relevé de l'interdiction de toucher les indemnités de chômage par une procédure accélérée, les risques financiers l'empêcheront de faire usage de son droit de rompre unilatéralement le contrat de travail, même si les conditions de travail deviennent insupportables.

Selon l'issue du procès, ou bien l'employeur ou bien le travailleur sera condamné à rembourser au fonds pour l'emploi les indemnités de chômage versées par provision.

Article 10

Les relations entre l'employeur et les salariés, ainsi que les conditions générales de travail sont réglées dans de nombreuses entreprises par une convention collective. Il importe donc d'insérer de manière expresse dans ces conventions des mesures „antiharcèlement“.

Parmi les mentions expresses, les partenaires sociaux sont tenus d'inscrire une déclaration de principe stipulant que le harcèlement moral est inadmissible sur les lieux de travail et que tout fait de harcèlement moral constitue un manquement aux devoirs professionnels sanctionné selon la gravité des faits par une mesure disciplinaire. La convention collective devra indiquer clairement les sanctions auxquelles les harceleurs s'exposent si cette infraction est commise.

Article 11

Selon l'article 811-4 du Code de procédure civile, le président du tribunal de travail peut toujours prescrire en référé les mesures conservatoires ou de remise en état qui s'imposent, soit pour prévenir un dommage imminent, soit pour faire cesser un trouble manifestement illicite.

De ce fait, la victime d'un harcèlement moral doit pouvoir prononcer par la voie du référé, une injonction destinée à empêcher que le harcèlement moral puisse se perpétrer sans réaction de la part de l'employeur et causer des dommages plus graves encore.

Le juge fixe un délai à l'employeur dans lequel il doit mettre fin à la situation qu'il reconnaît comme harcèlement moral et il peut assortir l'injonction d'une peine d'astreinte.

Article 12

Cette disposition modifie le texte organique de l'Inspection du Travail et des Mines afin qu'il tienne compte de l'attribution qu'elle a reçue par le biais de l'article 8.

Article 13

La loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat est modifiée par l'insertion dans le contexte du fonctionnariat de la définition du harcèlement moral. Le fonctionnaire de l'Etat est donc soumis au même régime de protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail que les salariés.

La définition du fait matériel du harcèlement moral est similaire dans l'article 2 de la présente proposition de loi. L'obligation de s'abstenir de tout harcèlement moral est également formulée à l'encontre du fonctionnaire, tandis qu'elle est incorporée dans l'article relatif au devoir de protection de l'Etat vis-à-vis de ses fonctionnaires en ce qui concerne l'Etat-employeur.

Article 14

La loi modifiée du 24 décembre 1985 concernant le statut général des fonctionnaires communaux est modifiée par l'insertion dans le contexte du fonctionnariat de la définition du harcèlement moral. Le fonctionnaire communal est donc soumis au même régime de protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail que les salariés.

L'article 14 de la présente proposition de loi reprend, en les adaptant, les obligations imposées à la protection conférée au fonctionnaire de l'Etat prescrit à l'article 13.

Lucien LUX

Service Central des Imprimés de l'Etat

4979/01

N° 4979¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2002-2003

PROPOSITION DE LOI**relative à la protection contre le harcèlement moral
à l'occasion des relations de travail**

* * *

PRISE DE POSITION DU GOUVERNEMENT

(4.11.2002)

Le Gouvernement note d'abord avec satisfaction que le sujet du harcèlement moral, du mobbing, du stress en général est thématiqué de manière de plus en plus générale au Luxembourg.

Cette thématisation, ainsi d'ailleurs que de larges parties de la proposition de la loi de Monsieur le Député Lux, prennent manifestement appui et, en grande partie, inspiration sur le travail initié par le syndicat LCGB et notamment l'a.s.b.l. mobbing créée à son initiative, travail repris par le Ministère du Travail et de l'Emploi qui a créé, depuis l'année dernière, une journée „antistress“ par an. Cette journée, organisée par le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'Inspection du Travail et des Mines, aura lieu cette année le 5 décembre à Mondorf.

Ainsi le Gouvernement a-t-il tendance à partager un grand nombre des considérations générales mises sur la table par l'auteur de la proposition de loi, notamment dans l'esposé des motifs, même si on peut y déceler, comme si souvent dans le présent contexte, un certain amalgame trop facile entre diverses notions, parfois employées à tort comme synonymes (le harcèlement moral pouvant aller au-delà du mobbing, le stress n'étant pas nécessairement synonyme des deux notions, etc.).

Le sujet de la définition correcte de toutes ces notions doit aussi être abordé.

Si le Gouvernement partage donc entièrement les soucis de Monsieur le Député qui semblent se fonder largement sur le précieux travail préparatoire de „Mobbing a.s.b.l.“, il ne partage pas la conclusion de Monsieur le Député quant à la nécessité *immédiate* d'une législation répressive.

Le Gouvernement n'exclut pas du tout de légiférer en la matière, mais voit cette intervention comme étape finale d'un processus s'étalant dans le temps.

Le Ministre est en train de travailler, voire de mettre en oeuvre pratiquement les premières phases de ce plan d'action.

Un rétrécissement actuel du sujet, qui doit rester thématiqué, voire le devenir de plus en plus, comme, à l'époque, le sujet du harcèlement sexuel, à une simple législation répressive, est dangereux.

Une interdiction légale du harcèlement moral, du mobbing, ne fera pas disparaître le phénomène. Il y a donc lieu de mettre en garde contre l'activisme à la limite démagogique.

Le sujet „mobbing“ est complexe et doit être suivi, étudié et évalué sérieusement, car tout ce qui est qualifié mobbing n'est pas nécessairement du mobbing en réalité.

On entend, et lit souvent aujourd'hui: „je suis victime de mobbing!“

Il peut s'agir de stress (notion par ailleurs subjective), de conflits, de comportements constituant de la tyrannie de la part des supérieurs hiérarchiques, ou ressentis comme tels, de certaines agressions, de mauvaises conditions de travail ou d'un mauvais climat de travail. Tous ces faits ne constituent pas nécessairement du mobbing, mais peuvent engendrer du mobbing.

Alors qu'appelons-nous „mobbing“, ou, mieux, „harcèlement moral“ car il y a d'autres phénomènes comme le „bullying“?

Marie-France HIRIGOYEN, qui a thématiqué le sujet en France, définit le harcèlement moral comme „toute conduite abusive, par geste, parole, comportement, attitude, qui porte atteinte, par sa répétition,

ou sa systématisation, à la dignité ou à l'intégrité physique ou psychique d'une personne, mettant en péril l'emploi de celle-ci ou dégradant le climat de travail".

Définition qui démontre que le mobbing est seulement la partie émergée de l'iceberg et qu'il faut s'attaquer aux racines mêmes du mal.

Ainsi selon la Fondation européenne de Dublin (aussi citée par Monsieur le Député), le progrès technologique et le remplacement des méthodes de production industrielles par les méthodes de travail dans les services n'ont-ils pas entraîné une amélioration de la santé sur le lieu du travail.

Mais les causes des incapacités de travail ont changé:

- dans l'Union européenne, 28% des salariés prétendent être exposés au stress;
- 50% des incapacités de travail auraient leur cause dans ce que les salariés prétendent être le stress;
- le coût dans l'UE est de vingt milliards d'euros, sans même parler de la perte de productivité des entreprises.

Le mal ne peut donc être combattu qu'en le prenant à sa racine, le mauvais climat au travail, les mauvaises conditions de travail.

Le Gouvernement proposerait donc, au lieu de légiférer sans délai, et surtout, sans avoir dûment „labouré“ auparavant le terrain (comme cela s'est fait auparavant avec la lutte contre le harcèlement sexuel), un plan d'action à quatre étapes:

- sensibilisation,
- prévention,
- médiation,
- répression.

- 1) *La sensibilisation*, en vue de la prise de conscience générale, doit continuer à se faire systématiquement au niveau national et sectoriel, mais surtout au niveau des entreprises.

Des événements de grande envergure et régulières, comme les journées nationales dont il a été question ci-dessus, pourront alors régulièrement faire le point.

- 2) *La prévention* doit commencer par une amélioration du climat de travail.

Le sujet rentre certainement dans les responsabilités des entreprises.

Ce sujet *devra* donc être abordé dans le cadre du débat sur *la responsabilité sociale des entreprises* qui est en cours au niveau de l'UE et que le Ministre du Travail et de l'Emploi lancera en automne au niveau national.

D'ailleurs une amélioration du climat de travail augmente la motivation et donc la productivité et est donc dans l'intérêt même de l'entreprise.

- 3) *La médiation* compensera obligatoirement le désavantage d'une approche se limitant à une législation purement répressive et qui est constitué par une *intervention tardive* (souvent après le licenciement ou la démission de la victime).

Il faut donc agir *avant* que le harcèlement moral ne devienne concret. Encore une obligation du chef d'entreprise. Car très souvent le mobbing part moins des hiérarchiquement très haut placés que des „petits chefs“, presque collègues de travail.

Les points 1 à 3 (sensibilisation, prévention, médiation) peuvent être atteints par trois biais:

- par le partenariat social: comme pour le harcèlement sexuel, l'avant-projet de loi (finalisé) sur les conventions collectives oblige les partenaires sociaux à discuter obligatoirement des possibilités de reconnaître et de prévenir des situations potentiellement créatrices de harcèlement moral. De même, la réforme en voie de préparation des lois sur délégations et les comités mixtes tentera de donner des compétences en la matière à ces institutions;
- par le dialogue social national et/ou interprofessionnel; à nouveau, la nouvelle loi sur les conventions collectives donnera aux partenaires sociaux un cadre légal pour négocier des accords sur des sujets à intérêt général, qu'une procédure ad hoc de déclaration d'obligation générale permettra d'étendre à toutes les entreprises et à tous les salariés;
- en ce qui concerne finalement la médiation, nous avons besoin d'un point de contact pour les victimes; ce point pourrait être rattaché à l'Inspection du Travail et des Mines qui serait dotée à

cette fin du personnel qualifié; malheureusement beaucoup de salariés ont peur de faire ce pas; la question se pose donc si le sujet peut être sous-traité, sous le contrôle de l'Inspection du Travail et des Mines, à des personnes ou associations spécialisées.

- 4) Les étapes 1 à 3 sont indispensables pour lutter efficacement contre le harcèlement moral, même si, en tant que quatrième et dernière étape, *la lutte répressive, ne pourra pas être évitée, mais ne devrait pas intervenir de manière précoce.*

Le Ministre du Travail et de l'Emploi a lui-même annoncé, depuis des mois, qu'une approche législative partielle sera suivie lors de la transposition de la Directive UE 2000/78 sur la lutte contre la discrimination dans l'emploi. Cette transposition devra intervenir avant fin 2003. La directive interdit des discriminations des salariés pour cause de religion, d'âge, de convictions notamment politiques, de handicaps ou d'orientation sexuelle. Or très souvent ces minorités affaiblies, qui ont le moins de potentiel de se défendre, deviennent aussi victimes du harcèlement moral. Il est donc correct de prendre la transposition de cette Directive comme première base possible d'intervention législative, quitte à l'élargir ou à songer à une loi ad hoc.

Mais avant cette intervention du législateur, nous devrions avoir atteint du succès, si les partenaires sociaux s'accordent à agir de manière commune, dans la mise en oeuvre des étapes 1 à 3, qu'il ne faudrait surtout par bâcler.

Pour terminer, le Gouvernement voudrait mettre en garde contre un traitement du phénomène commençant à l'étape 4, donc la répression. Une telle approche comporte au moins trois risques dangereux:

- Pour beaucoup, l'adoption d'une loi épuisera simplement le sujet. Il n'a jamais été moins question, de manière systématique, de harcèlement sexuel qu'après l'adoption de la loi. Le sujet a disparu du débat public, tout en continuant certainement à exister.
- La répression joue trop tard: le mal est fait. Même un droit à réintégration n'aidera guère la victime lors de sa réapparition sur son lieu de travail.

Certes, une loi pourrait avoir un potentiel dissuasif.

Mais notre première intention devrait être de prévenir, notamment le phénomène, mais aussi les conséquences comme le licenciement ou la démission.

- Il y aura systématiquement des discussions sur la définition du phénomène et la qualification des faits, aussi devant les juridictions. Il en résultera des jugements négatifs, ou des procédures difficiles qui retiendront les victimes d'agir en justice. Nous n'aurons donc pas progressé.

Tout en reconnaissant le mérite de la proposition de loi et le bien-fondé de la thématization du sujet, le Gouvernement voudrait déconseiller aux instances compétentes de s'engager dès à présent dans la voie d'une législation répressive, mais préconiserait de suivre le plan d'action en quatre étapes prédécrit.

Service Central des Imprimés de l'Etat

5241/04, 4979/02

**N^{os} 5241⁴
4979²**

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

**modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994
concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail**

PROPOSITION DE LOI

**relative à la protection contre le harcèlement moral
à l'occasion des relations de travail**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(15.11.2005)

Par dépêche du 18 novembre 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, lequel a été élaboré par le ministre du Travail et de l'Emploi.

Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le 7 avril 2004, les avis de la Chambre des employés privés et de la Chambre de travail furent transmis au Conseil d'Etat.

L'avis commun de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers fut communiqué au Conseil d'Etat en date du 20 avril 2005.

A l'heure de l'adoption du présent avis, l'avis de la Chambre d'agriculture n'est pas encore parvenu au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat s'est par ailleurs vu soumettre pour avis le 10 juillet 2002 la proposition de loi sous rubrique, déposée à la Chambre des députés par le député Lucien Lux lors de la séance du 4 juillet 2002. Une prise de position du Gouvernement a été transmise en date du 4 novembre 2002 au Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat se propose d'examiner les deux textes ensemble, alors qu'ils visent pareillement à introduire dans la législation du travail des règles de protection pour les travailleurs contre le harcèlement moral au travail, à ceci près que le projet de loi a une portée plus large par rapport à la sécurité et la santé des travailleurs et ne se limite pas seulement au harcèlement moral.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les auteurs du projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail, mettent l'accent sur le bien-être et la santé au travail. Selon eux, le projet vise à initier un changement radical d'une culture de compétition vers une culture de coopération s'imposant notamment dans les domaines des conditions de travail et de sécurité et de santé au travail.

Le Gouvernement est venu à la conclusion qu'il y a lieu de donner une nouvelle perspective aux actions liées à l'environnement de travail et de mettre l'accent sur les mesures préventives pour lutter efficacement contre le harcèlement moral et d'autres formes de problèmes qui surviennent au travail.

Donnant suite aux recommandations émises par le B.I.T dans son audit du système d'inspection du travail du Grand-Duché de Luxembourg, concernant la prévention et l'adaptation du cadre légal aux nouveaux risques (ergonomie, santé psychique, troubles musculo-squelettiques, harcèlement moral ou sexuel, surveillance des travailleurs, fumée passive, etc.) dans le monde du travail, les auteurs du projet de loi se proposent de donner quelques précisions concernant la notion de santé et d'insérer quelques articles généraux dans la loi sur la santé et la sécurité au travail concernant les risques ci-avant cités, dont notamment le harcèlement moral.

La proposition de loi quant à elle se cantonne dans un dispositif légal relatif au harcèlement moral et l'auteur se prononce plutôt pour une législation spécifique qui, à l'instar de la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail, devrait s'intégrer dans la réglementation et les conditions du travail.

La préoccupation quant au bien-être au travail prend de l'ampleur à l'heure où les atteintes manifestes à la santé, qu'il s'agisse de pathologies émergentes ou d'accidents de travail, concernent un nombre croissant de salariés. Le Conseil d'Etat peut donc partager le souci du Gouvernement d'adapter le cadre légal de sorte à promouvoir le bien-être des travailleurs dans l'exécution de leur travail et à fournir une protection adéquate contre le harcèlement moral ou sexuel au travail.

Le Conseil d'Etat constate que les auteurs du projet de loi semblent vouloir suivre la démarche du législateur belge qui inscrit l'ensemble de la problématique du harcèlement tant sexuel que moral que de la violence au travail dans la politique du bien-être, en insérant tout un chapitre dans la législation relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Or, lors de l'élaboration de la loi du 26 mai 2000 relative au harcèlement sexuel, le Gouvernement s'était prononcé pour la mise en place d'une législation spécifique plutôt que pour l'intégration dans la législation sur la santé et la sécurité au travail. A l'époque, des considérations relatives à la dignité de la personne et à l'altération des relations de travail l'avaient emporté sur des considérations de santé au travail.

A la lecture du projet de loi *No 5346* portant introduction d'un Code du travail, le Conseil d'Etat constate que le Gouvernement garde encore actuellement cette même approche par rapport à la réglementation de la lutte contre le harcèlement sexuel au travail et propose l'insertion des articles y relatifs dans un titre VII du livre III sur la réglementation et les conditions du travail, et non pas dans le livre VII concernant la santé et la sécurité au travail.

La volonté du Gouvernement d'étendre le champ d'application de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail au-delà des impératifs de la directive-cadre 89/391/CEE que cette loi transpose en droit national et d'élargir le concept de santé peut paraître louable, d'autant plus que les auteurs semblent convaincus que les modifications proposées amèneront „un changement culturel vers un bien-être du travailleur, qui vu son optique préventive évitera avant leur apparition les problèmes psychiques et psychosociaux au travail“.

Néanmoins, le Conseil d'Etat craint fort que les quelques modifications que le projet de loi envisage d'apporter ponctuellement à la loi sur la sécurité et la santé au travail ne suffisent guère à rencontrer les ambitions des auteurs, dont le Conseil d'Etat a du mal à partager l'optimisme. L'argumentation qui sous-tend ce projet reproduit le même prophétisme utopique que le Conseil d'Etat avait déjà fortement critiqué dans son avis du 3 mai 2005 sur le projet de loi portant réforme de l'Inspection du travail et des mines (*doc. parl. No 5239*). Le Conseil d'Etat constate que le texte lui soumis pour avis est certes animé de bonnes intentions, mais manque de rigueur juridique. Or, les aspirations, si généreuses qu'elles soient, ne doivent pas faire oublier que la loi sur la santé et la sécurité des travailleurs au travail édicte des obligations précises et des règles de sécurité que les employeurs et employés doivent observer impérativement, sous peine de sanctions. Toute nouvelle initiative législative devrait par conséquent veiller à garantir la cohérence et l'effectivité des normes existantes et de ce fait édicter des règles précises et facilement applicables.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat se pose la question sur l'opportunité de l'insertion d'un dispositif relatif au harcèlement moral dans la loi sur la santé et la sécurité au travail. Incontestablement, cette législation renferme un système dynamique de la gestion des risques et crée pour l'employeur une obligation de remédier aux situations qui engendrent des risques, ou tout au moins de prévenir les dommages que provoque la réalisation de ces risques. Mais elle comporte une dimension essentiellement collective des relations professionnelles et ne se prête guère à des litiges individuels.

Certes, le choix du législateur belge d'inscrire les dispositions visant à lutter contre le harcèlement et la violence au travail dans la législation sur le bien-être s'explique notamment et par le fait que le

phénomène de violence et de harcèlement se révèle par des manifestations à caractère individuel qui s'inscrivent dans l'environnement collectif de l'entreprise et par la volonté du législateur de mettre l'accent sur la prévention, compte tenu des situations de risques engendrées par les faits de violence ou de harcèlement (relâchement de la vigilance, stress, dégradation de l'état de santé ...) (cf. Journal des Tribunaux du 7 décembre 2002, No 6075, *De nouvelles mesures contre le harcèlement et la violence au travail*, p. 803).

Cependant le législateur belge a procédé à une refonte substantielle de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail en insérant par la loi du 11 juin 2002 un nouveau chapitre intitulé „Dispositions spécifiques concernant la violence et le harcèlement moral et sexuel au travail“ qui comporte, en dehors d'une section consacrée aux définitions et dispositions générales, non seulement une section relative aux mesures de prévention mais également une section concernant la protection des travailleurs lorsque se produisent des faits de violence ou de harcèlement. La réforme a d'ailleurs été complétée par un volet procédural entraînant quelques modifications du code judiciaire.

La réforme belge du dispositif sur le bien-être des travailleurs a également pris soin de conformer la nouvelle législation au prescrit européen tel qu'il résulte des directives 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle, et les conditions du travail, directives qui sont en voie de transposition au Luxembourg. Les directives communautaires contre les discriminations assimilent le harcèlement sexuel et moral à une discrimination et obligent les Etats membres à adopter des mesures de transposition. Il est vrai que la transposition des directives de l'article 13 du Traité ne saurait combler automatiquement la carence législative en matière de harcèlement moral. Cependant, ces directives peuvent être source d'inspiration pour l'élaboration d'un dispositif juridique général destiné à éradiquer le harcèlement moral qui, par ricochet, pourra donner effet aux directives.

Le Conseil d'Etat estime que le projet de loi lui soumis pour avis ne répond que de façon incomplète aux exigences des directives européennes. Les auteurs se focalisent surtout sur le volet préventif qui certes est très important mais insuffisant: au vœu des directives, l'Etat a tant l'obligation de développer des dispositions qui en droit du travail attribuent à l'employeur une responsabilité par rapport aux discriminations qui se produisent dans l'entreprise, que l'obligation de mettre à la portée des victimes un arsenal correcteur ou réparateur. Le Conseil d'Etat insiste pour que les auteurs conforment d'emblée le dispositif général qu'ils créent pour combattre le harcèlement moral aux exigences des directives, afin d'éviter toute disparité entre le traitement du harcèlement moral en général et du harcèlement moral constituant une discrimination.

A l'instar de l'auteur de la proposition de loi, le Conseil d'Etat estime opportun d'utiliser l'acquis relatif à la lutte contre le harcèlement sexuel pour légiférer en matière de harcèlement moral. Tout comme le harcèlement sexuel, le harcèlement moral est un phénomène qui perturbe la vie des travailleurs dans l'exécution de leur travail et relève donc de la législation qui vise à protéger les conditions de travail.

Si le Gouvernement persiste dans sa démarche de vouloir établir un concept large de santé dans lequel les dispositions relatives au harcèlement moral seraient intégrées, le Conseil d'Etat enjoint aux auteurs de revoir le texte de la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail en profondeur, afin de créer une législation cohérente englobant toutes les dispositions relatives aux „nouveaux risques“, dont notamment le harcèlement tant moral que sexuel. Pour des raisons de sécurité juridique, le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement à un texte incomplet et incohérent qui ne remplit pas les qualités formelles nécessaires d'un acte juridique.

Sous réserve de ces observations, le Conseil d'Etat procède à l'examen des textes lui soumis pour avis.

*

EXAMEN DES TEXTES

I. Projet de loi modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail

Comme le dispositif d'une loi doit se suffire à lui-même, sans se référer à un élément quelconque du protocole, tel que l'intitulé, la sécurité juridique exige qu'il précise la loi dont il vise à modifier des articles. Aussi l'article unique du projet de loi sous examen devrait-il commencer par un liminaire ainsi conçu:

„La loi modifiée du 17 juin 1994 concernant la sécurité et la santé des travailleurs au travail est modifiée de la façon suivante:“.

Le premier paragraphe de l'article unique (c.-à-d. le premier point selon le Conseil d'Etat) vise à compléter le paragraphe 2 (et non le point 2 tel qu'indiqué par les auteurs du projet) de l'article 1er de la loi modifiée de 1994. En ce qui concerne l'ajout des termes „physique, psychique et sociale“ proposé à la notion de santé, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées dans son avis du 3 mai 2005 relatif au projet de loi portant réforme de l'Inspection du travail et des mines (*Doc. parl. No 5239*), dans lequel il avait préconisé l'abandon d'une telle définition élargie au motif que la notion de santé est d'ores et déjà largement reconnue comme recouvrant la dimension à la fois physique, psychique et sociale de la personne et que l'expression de „santé sociale des travailleurs“ ne semble pas, à ses yeux, avoir de signification précise.

Selon les auteurs l'article 3, point i) devrait, à l'aide d'une définition supplémentaire, apporter une précision à „l'ensemble des éléments d'un système permettant une approche globale intégrée qui sont à considérer pour garantir le bien-être des travailleurs au travail“. Le Conseil d'Etat constate cependant que le texte proposé constitue un amas de concepts imprécis, d'application imprévisible et manifestement dénués de toute portée normative, de sorte qu'il doit s'y opposer formellement. Il se doit de rappeler une nouvelle fois qu'il importe de délimiter les contours d'un acte normatif et d'éviter des dispositions peu claires ou ambiguës qui risquent de rendre inefficace le droit positif.

Néanmoins, devant l'insistance des auteurs, le Conseil d'Etat pourrait éventuellement marquer son accord avec un texte qui, à l'instar de la loi belge, introduirait dans la loi une définition de la notion de bien-être au travail et des obligations découlant de ce concept. Aussi invite-t-il les auteurs à reformuler le texte de l'article 3, point i) et de l'article 5bis qu'il propose d'intégrer à l'article 5.

En ce qui concerne l'article 5bis, paragraphe 2, le Conseil d'Etat renvoie à ses observations formulées à l'endroit des considérations générales sur le harcèlement moral et rappelle qu'il ne saurait marquer son accord à un texte lacunaire qui ne satisfait pas au prescrit européen.

Le Conseil d'Etat se propose d'examiner le contenu des différents alinéas de l'article 5bis, paragraphe 2, ensemble avec celui des articles de la proposition de loi relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail, avec lequel il se confond en grande partie.

Dans l'hypothèse où les auteurs seraient disposés à étendre tout le système de la gestion des risques au harcèlement dans toutes ses formes, le Conseil d'Etat recommande l'ajout d'une référence au harcèlement sexuel et moral à l'article 5, paragraphe 2 énumérant les principes généraux de prévention. L'alinéa 3 du paragraphe 2 de l'article 5bis, de même que le paragraphe 3 de l'article 5bis deviendront ainsi superfétatoires et seront à supprimer. En effet, conformément aux obligations générales contenues dans l'article 5, les employeurs doivent prendre des mesures pour la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, qui comprennent, d'ores et déjà, des activités de prévention des risques professionnels, d'information et de formation ainsi que la mise en place d'une organisation et de moyens nécessaires (article 5, paragraphe 1er) et devraient être suffisants pour atteindre l'objectif visé par les auteurs, sans pour autant imposer de nouvelles obligations particulières.

II. Proposition de loi relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail

Pour autant que tant la proposition de loi que le projet de loi reprennent certaines dispositions de la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail, le Conseil d'Etat renvoie à ses avis y relatifs (*Doc. parl. No 4432*) dont il maintient le contenu et sur lesquels il n'entend plus revenir à l'heure actuelle. Par ailleurs, conformément à ses développements dans les considérations générales, le Conseil d'Etat estime judicieux d'aligner la législation sur le

harcèlement moral sur celle du harcèlement sexuel. Le dispositif élaboré pour combattre le harcèlement sexuel contient en effet des règles précises relatives notamment à la responsabilité de l'employeur, à la protection des victimes et des témoins, à la rupture du contrat de travail, aux moyens d'agir, au rôle des délégations du personnel et finalement au partage de la charge de la preuve, de sorte qu'il répond au mieux aux prescriptions des directives européennes antidiscriminatoires. Le Conseil d'Etat accueille partant favorablement la proposition de loi qui étend ces dispositions au harcèlement moral et établit ainsi des règles communes à toutes les formes de harcèlement, qu'il ait une connotation sexuelle ou non.

La proposition de loi inclut dans son champ d'application personnel non seulement le secteur privé mais également le secteur public. Le Conseil d'Etat rappelle qu'une disposition assurant la protection contre le harcèlement moral a été intégrée dans la loi du 19 mai 2003 modifiant la loi modifiée du 16 avril 1979 sur le statut général des fonctionnaires de l'Etat, de sorte qu'il fera abstraction de ce volet de la proposition de loi qu'il serait oiseux d'examiner alors que le législateur est déjà intervenu. Il appartiendra cependant au Gouvernement d'examiner si ces dispositions répondent à suffisance aux exigences des directives européennes ci-avant mentionnées, qui s'appliquent également au secteur public. Le dispositif actuel devrait, le cas échéant, être complété en conséquence.

La proposition de loi a en plus l'avantage de proposer une définition qui s'inspire des directives européennes et, tout en reproduisant largement la définition belge, ne se limite pas aux conduites répétées et abusives, mais inclut également un comportement ou un acte isolé s'il présente la gravité nécessaire. Le Conseil d'Etat est conscient que la définition proposée par les auteurs correspond à la définition du harcèlement moral contenue dans l'article 10 de la loi précitée réformant le statut du fonctionnaire de l'Etat. Cependant, comme le Gouvernement est en train de transposer les directives antidiscriminatoires et se voit dans l'obligation d'y adapter son dispositif législatif, le Conseil d'Etat se prononce en faveur d'une définition uniforme du harcèlement moral qui se réfère, sans pour autant s'y limiter, à des situations constitutives de discrimination au sens des directives.

Dans la mesure où le partage de la charge de la preuve prévu à l'article 7 de la proposition de loi s'inscrit dans la logique de la loi du 26 mai 2000 concernant la protection contre le harcèlement sexuel à l'occasion des relations de travail, de la loi du 28 juin 2001 relative à la charge de la preuve dans le cas de discrimination fondée sur le sexe et des directives 2000/78/CE et 2000/43/CE, le Conseil d'Etat y marque son accord.

Les directives prévoient une série de mécanismes visant à contrecarrer les difficultés d'application dont notamment l'amélioration de la défense des droits par un renforcement de l'accès à la justice, p.ex. en donnant la possibilité à des organisations d'exercer les droits reconnus à la victime d'une discrimination (*cf. avis du Conseil d'Etat du 7 décembre 2004 sur le projet de loi portant transposition de la directive 2000/78/CE et de la directive 2000/43/CE; Doc. parl. Nos 5249, 5248*). Ni le projet ni la proposition de loi n'abordent cet aspect qu'il y aura cependant lieu d'intégrer dans le futur dispositif.

Finalement, le Conseil d'Etat estime que l'article 3(4) de la proposition de loi aurait sa place plutôt dans la législation antidiscrimination en voie d'élaboration et propose sa suppression dans le présent projet.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 15 novembre 2005.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

Service Central des Imprimés de l'Etat

4979/03

N° 4979³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROPOSITION DE LOI

**relative à la protection contre le harcèlement moral
à l'occasion des relations de travail**

* * *

POURSUITE DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PREMIER MINISTRE**

(18.3.2010)

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur de vous informer, en vous priant de bien vouloir en saisir le Conseil d'Etat et les Chambres professionnelles concernées, que conformément à l'article 63.-(1) du Règlement interne, la Chambre des Députés, en sa séance publique de ce jour, s'est prononcée en faveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi citée en référence.

J'adresse copie de la présente à Madame Octavie Modert, Ministre aux Relations avec le Parlement.

Veillez croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Laurent MOSAR

Service Central des Imprimés de l'Etat

4979/04

N° 4979⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROPOSITION DE LOI**relative à la protection contre le harcèlement moral
à l'occasion des relations de travail**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(12.7.2010)

Par dépêche du 7 mai 2010, Monsieur le Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur „*la proposition de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat dans l'affaire sous rubrique*“. La lettre de saisine demande en effet à la Chambre „*de bien vouloir les soumettre à (son) avis*“.

Aucune disposition légale, réglementaire ou autre ne donnant compétence à la Chambre des fonctionnaires et employés publics pour se prononcer sur un avis du Conseil d'Etat, elle ne se voit pas en mesure d'accéder à cette demande.

Pour ce qui est de la proposition de loi proprement dite – qui a pour objet la protection des travailleurs, secteurs public et privé confondus, contre le harcèlement moral („*mobbing*“) à l'occasion des relations de travail – la Chambre constate, non sans se poser certaines questions puisque nous sommes en 2010, qu'elle remonte au 4 juillet 2002, l'avis afférent du Conseil d'Etat datant à son tour du 15 novembre 2005!

Quant au fond, la matière que la proposition de loi se „*propose*“ de régler l'est depuis fort longtemps déjà, aussi bien dans le statut général des fonctionnaires de l'Etat (lois des 19 mai 2003, 29 novembre 2006 et 17 juillet 2007) que dans celui des fonctionnaires communaux (lois des 5 août et 29 novembre 2006), de sorte que la demande d'avis adressée en l'occurrence à la Chambre des fonctionnaires et employés publics est incompréhensible puisque sans objet.

A noter d'ailleurs, pour terminer, que dans son avis précité du 15 novembre 2005 déjà, le Conseil d'Etat n'avait pas ménagé ses mots en rendant attentif le gouvernement au fait que „*il serait oiseux d'examiner (une proposition de loi) alors que le législateur est déjà intervenu*“, termes auxquels la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne peut que souscrire.

Ainsi délibéré en séance plénière le 12 juillet 2010.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

Service Central des Imprimés de l'Etat

4979/05

N° 4979⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

PROPOSITION DE LOI**relative à la protection contre le harcèlement moral
à l'occasion des relations de travail**

* * *

**PRISE DE POSITION CONJOINTE DE LA
CHAMBRE DE COMMERCE, DE LA CHAMBRE DES METIERS
ET DE LA CHAMBRE DES SALARIES**

(10.7.2010)

Monsieur le Ministre,

Au cours du moi de mai 2010 vous avez saisi la Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers ainsi que la Chambre des Salariés de la proposition de loi No 4979 relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.

Ladite proposition de loi date de l'année 2002. Les trois institutions soussignées souhaitent vous rendre attentif au fait que depuis 2002 les partenaires sociaux se sont rencontrés à de nombreuses reprises pour discuter de la transposition en droit national de l'accord-cadre européen du 26 avril 2007 sur le harcèlement et la violence au travail. Leurs efforts ont abouti à la signature en date du 25 juin 2009 de la Convention relative au harcèlement et à la violence au travail. Ce texte fut déclaré d'obligation générale par règlement grand-ducal du 15 décembre 2009.

Depuis lors, cette convention doit être mise en oeuvre dans les entreprises.

La Convention du 25 juin 2009 prévoit la possibilité d'une évaluation de sa mise en oeuvre après une période de 5 ans, soit au plus tôt en 2014.

Ainsi les trois institutions soussignées estiment qu'il est à ce jour prématuré de légiférer et de créer un dispositif en sus des dispositions existantes et déclarées d'obligation générale en décembre 2009. Elles sont d'avis qu'il serait judicieux d'attendre l'évaluation de la convention du 25 juin 2009. Cette évaluation permettra de déterminer s'il est nécessaire de compléter ou de modifier ce même dispositif, voire s'il est nécessaire de créer un nouveau dispositif légal.

Les soussignées s'abstiennent par conséquent d'aviser la proposition de loi No 4979 relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos salutations distinguées.

Pour la Chambre des Métiers,
Le Président,
Roland KUHN

Pour la Chambre de Commerce,
Le Président,
Michel WURTH

Pour la Chambre des Salariés,
Le Président,
Jean-Claude REDING

Service Central des Imprimés de l'Etat

13



CHAMBRE DES DÉPUTÉS

Session ordinaire 2009-2010

MB/AF

Commission du Travail et de l'Emploi

Procès-verbal de la réunion du 23 septembre 2010

ORDRE DU JOUR :

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 5 juillet 2010
2. Mesures à prendre contre le harcèlement moral sur le lieu de travail
 - a) Demande du groupe parlementaire DP
 - b) 4979 Proposition de loi relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail
 - Auteur: M. Lucien Lux
3. Etat actuel d'avancement des principaux dossiers et organisation des travaux
4. 6179 Projet de loi portant: 1. transposition de la directive 2005/47/CE du Conseil du 18 juillet 2005 concernant l'accord entre la Communauté européenne du rail (CER) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) sur certains aspects des conditions d'utilisation des travailleurs mobiles effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière dans le secteur ferroviaire; 2. modification du Code du travail
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi

*

Présents : M. André Bauler, M. Fernand Etgen, M. Léon Gloden, M. André Hoffmann, M. Ali Kaes, Mme Viviane Loschetter, M. Lucien Lux, M. Roger Negri, M. Marc Spautz, Mme Vera Spautz, M. Lucien Weiler

M. Nicolas Schmit, Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration
M. Gary Tunsch et Mme Nadine Welter, Ministère du Travail et de l'Emploi
M. Martin Bisenius, Administration parlementaire

*

Présidence : M. Lucien Lux, Président de la Commission

*

1. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 5 juillet 2010

Le procès-verbal de la réunion du 5 juillet 2010 est approuvé.

2. Mesures à prendre contre le harcèlement moral sur le lieu de travail

a) Demande du groupe parlementaire DP

4979 Proposition de loi relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail

Le président M. Lucien Lux retrace succinctement les antécédents ayant abouti à l'inscription du problème du harcèlement moral sur le lieu de travail à l'ordre du jour de la présente réunion.

En date du 1^{er} juillet 2010, M. André Bauler, en rendant attentif aux conséquences économiques et sociales du phénomène du mobbing, a demandé au nom du groupe parlementaire DP d'entendre le Ministre du Travail et de l'Emploi en ses explications sur le sujet. (Le volet harcèlement moral en milieu scolaire est traité séparément par la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports).

A titre d'antécédents, il convient de citer:

- la proposition de loi 4979 relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail déposé le 4 juillet 2002 par M. Lucien Lux, proposition assez favorablement avisée par le Conseil d'Etat le 15 novembre 2005, mais ayant auparavant fait l'objet d'une prise de position plus réservée du Gouvernement (4 novembre 2002), déconseillant à ce stade une intervention législative répressive;

- une convention du 25 juin 2009 relative au harcèlement et à la violence au travail, conclue entre les syndicats OGB-L et LCGB, d'une part, et l'UEL, d'autre part. Cette convention a été déclarée d'obligation générale par règlement grand-ducal du 15 décembre 2009 afin de transposer au Luxembourg l'accord-cadre autonome européen sur le harcèlement moral et la violence au travail; (Mémorial A n° 3 du 13 janvier 2010);

- des réponses ministérielles à des questions parlementaires de M. Marc Spautz;

- une prise de position conjointe de la Chambre de Commerce, de la Chambre des Métiers et de la Chambre des salariés sur la proposition de loi 4979, estimant qu'il est à ce jour prématuré de légiférer alors qu'il convient d'attendre l'évaluation de la convention précitée. Les chambres professionnelles en question rendent attentif au fait que la convention elle-même prévoit une évaluation définitive après une période d'application de 5 ans, donc au plus tôt en 2014.

- en sens contraire, une prise de position de la Mobbing asbl soulignant la nécessité d'une intervention législative dans le domaine du harcèlement moral.

Dans son intervention, le représentant du groupe parlementaire DP souligne qu'à ce stade son groupe, face à un phénomène qui semble toujours gagner en gravité, tend à privilégier la voie d'un renforcement de l'information et de la sensibilisation des acteurs concernés ainsi que de mesures préventives. A cet égard, il conviendrait de regrouper les services existants dans une instance de premier accueil. Par ailleurs, il s'agit de concrétiser un plan d'action

annoncé en 2009. Même s'il n'y a pas lieu de s'engager trop hâtivement dans la voie législative, il est cependant utile d'étudier d'ores et déjà le phénomène en droit comparé, notamment les législations belge et française, et de tirer en temps utile les conclusions quant à l'opportunité d'une intervention législative dans notre pays.

M. le Ministre du Travail et de l'Emploi Nicolas Schmit souligne que l'asbl Mobbing, subventionnée par son département, a la mission de sensibiliser les différents acteurs au sein des entreprises. Cette prise de conscience générale de la nécessité d'une lutte efficace contre le harcèlement moral s'est concrétisée dans la convention précitée du 15 décembre 2009 par laquelle les partenaires sociaux se sont engagés à thématiser le sujet au niveau des entreprises, à prendre des mesures de prévention et à élaborer une procédure de gestion des problèmes de harcèlement.

Dans la mesure où l'ITM a compétence en matière de conditions de travail, elle a un rôle à assumer dans le présent domaine. Toutefois elle n'a été saisie jusqu'à présent que de peu de plaintes, ce qui est certainement, entre autres, dû aux difficultés inhérentes à la définition même du phénomène et à la qualification des faits.

A relever que s'il n'y existe pas à l'heure actuelle de définition légale proprement dite du harcèlement moral en général, il en est autrement pour ce qui concerne certains aspects particuliers tels que le harcèlement sexuel ou encore le "stalking" qui constituent dorénavant des infractions sanctionnées par le Code pénal.

Selon M. le Ministre, la constatation que le phénomène du mobbing a tendance à s'amplifier, bien qu'elle ne puisse être prouvée par des données chiffrées, doit être mise en relation avec la dégradation générale du climat de travail dans un contexte de crise économique.

L'argumentation comme quoi une interdiction légale du mobbing serait de toute façon superfétatoire alors qu'elle ne ferait pas disparaître le phénomène, est inopérante car basée au départ sur une erreur de logique. En effet, par exemple, la répression pénale de l'homicide n'a pas non plus pu faire disparaître cette infraction sans que pour autant personne ne viendrait à l'idée de remettre en question le bien-fondé de cette interdiction.

Il s'ensuit que la piste d'une intervention législative générale n'est certainement pas à négliger a priori, quitte à permettre auparavant à la convention récente de prouver son efficacité et de procéder à une évaluation y relative après un certain temps d'application.

Les deux approches - évaluation de la convention et préparation d'une intervention législative - ne s'excluent d'ailleurs pas et peuvent être poursuivies parallèlement. Entre-temps, il peut être utile d'étudier les expériences faites dans les pays ayant légiféré (Belgique, France), notamment au regard de l'application jurisprudentielle des textes légaux et aux avantages que les salariés victimes de situations de mobbing peuvent en tirer.

Concrètement, il est donc proposé de prévoir une double démarche, à savoir:

- attendre le moment utile (au plus tôt janvier 2011) pour procéder à une première évaluation intermédiaire et provisoire de la convention entre partenaires sociaux déclarée d'obligation générale et favoriser à la fois la sensibilisation et le recours à des instances de consultation précontentieuses;

- constituer un dossier préparatoire pré législatif comportant l'examen en droit comparé du phénomène et les conséquences à en tirer quant à d'éventuelles adaptations du texte de la proposition de loi 4979 qui pourrait ensuite fournir la base d'une éventuelle instruction législative dans ce domaine. Il est en effet remarquable que ce texte ait fait l'objet d'un avis assez positif du Conseil d'Etat, généralement prudent dans ce genre de sujets.

Enfin, il ne faut négliger que dans le secteur public le problème a été résolu par l'introduction de dispositions légales dans le statut général des fonctionnaires de l'Etat (article 32) respectivement des fonctionnaires communaux.

Au cours d'un bref échange de vues, la commission évoque la possibilité juridique, en l'état actuel du droit, pour le salarié de saisir les tribunaux compétents d'une plainte s'il se considère victime d'un harcèlement moral.

L'ITM a fait état d'un nombre relativement faible de 15 cas de mobbing dont elle a été saisie. Toutefois ces interventions n'ont en général pas dépassé le stade de doléances plus ou moins précises. En général des salariés concernés ont hésité à s'engager dans la voie d'une plainte au sens juridique proprement dite, souvent par crainte de subir des désavantages auprès de l'employeur.

La base juridique d'une plainte pourrait être fournie par les obligations incombant à l'employeur en matière de sécurité et de santé au travail, ce dernier volet englobant la santé psychique. Or le salarié victime de mobbing risque précisément de voir sa santé psychique lésée.

Il est encore relevé que la définition et l'interdiction légale du harcèlement moral aurait certes l'avantage d'objectiver les normes à respecter, étant entendu cependant qu'une telle "consécration légale" devrait apporter un surplus de sécurité juridique par rapport à la situation actuelle. Il est déconseillé de prévoir un renversement de la charge de la preuve, mécanisme juridique qui en pratique va de pair avec des difficultés inextricables et ne facilite certainement pas la recherche de la vérité.

La commission reviendra début 2011 sur le sujet, sur base du dossier précité à constituer par le Ministère du Travail et de l'Emploi.

3. Etat actuel d'avancement des principaux dossiers et organisation des travaux

Il est renvoyé à cet égard à l'état des travaux actualisé figurant en annexe.

En ce qui concerne plus particulièrement la réforme de l'ADEM, M. le Ministre remarque que l'élaboration du projet de loi se trouve en cours de finalisation. Sous réserve que le Conseil de Gouvernement donne son accord, le projet pourrait être déposé fin octobre à la Chambre des Députés.

Entre-temps, il a été désignée au sein de l'ADEM une équipe d'agents motivés chargée de faire valoriser d'ores et déjà les ressources humaines en place respectivement les engagements nouveaux au nombre de 36 conseillers professionnels. Ces derniers ont été engagés sous le statut d'employés de l'Etat et n'ont pas été recrutés selon la procédure ordinaire, mais sur base de leurs expériences dans le monde professionnel, utiles et indispensables à leur tâche au sein de l'ADEM.

Il est important de comprendre que la réforme de l'ADEM ne saurait se résumer dans les seules mesures légales prévues par le projet de loi. Au contraire, d'ores et déjà des objectifs clairs et précis ont été formulés afin de permettre à l'équipe de pilotage de traduire en pratique les approches et concepts inhérents à la réforme. Il en est ainsi p.ex. en ce qui concerne la collaboration avec les communes et les entreprises. Le renforcement de cette collaboration devra dorénavant entrer dans une culture générale nouvelle, imprégnée par la volonté d'améliorer le service dans l'intérêt des "clients" de cette administration. La loi de

réforme a son importance, mais le succès effectif de la réforme se décidera sur le terrain et il devra être évalué en fonction des objectifs à atteindre.

M. le Ministre fournit encore quelques explications concernant les locaux, nouveaux et rénovés, de l'ADEM dans les localités de Differdange, Dudelange, Wasserbillig, Esch-sur-Alzette et Luxembourg-Ville.

Il est retenu que la commission reviendra au dossier, soit juste avant soit immédiatement après l'adoption du projet de loi par le Conseil de Gouvernement pour une présentation officielle par le Ministre du Travail et de l'Emploi.

En ce qui concerne les mesures législatives récentes en faveur de l'emploi des jeunes (loi du 11 novembre 2009), il est remarqué que le recul en temps est actuellement encore insuffisant pour pouvoir procéder à une évaluation concluante.

La Chambre des Députés sera saisie en octobre prochain d'un projet de loi proposant la prolongation pour une durée d'un an des mesures en question.

4. **6179** **Projet de loi portant: 1. transposition de la directive 2005/47/CE du Conseil du 18 juillet 2005 concernant l'accord entre la Communauté européenne du rail (CER) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) sur certains aspects des conditions d'utilisation des travailleurs mobiles effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière dans le secteur ferroviaire; 2. modification du Code du travail**

M. Roger Negri est désigné comme rapporteur du projet de loi.

Pour la présentation du projet de loi par le représentant du Ministre du Travail et de l'Emploi, il est renvoyé aux explications détaillées figurant à l'exposé des motifs.

La commission reviendra au projet de loi au moment où les avis du Conseil d'Etat et des chambres professionnelles seront disponibles. Il est annoncé que la Chambre des salariés s'exprimera probablement pour une extension du champ d'application personnel du projet à l'ensemble du personnel ferroviaire.

Luxembourg, le 12 octobre 2010

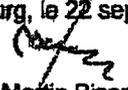
Le Secrétaire,
Martin Bisenius

Le Président,
Lucien Lux

Annexe: Etat des travaux

Transmis pour information aux membres de la Commission du Travail et de l'Emploi

Luxembourg, le 22 septembre 2010


Martin Bisenius

Secrétaire de la Commission du Travail et de l'Emploi

Commission du Travail et de l'Emploi

ETAT DES TRAVAUX

(22/09/2010)

I) Travaux législatifs

a) Projets de loi

6179 **Projet de loi portant:** 1. transposition de la directive 2005/47/CE du Conseil du 18 juillet 2005 concernant l'accord entre la Communauté européenne du rail (CER) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) sur certains aspects des conditions d'utilisation des travailleurs mobiles effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière dans le secteur ferroviaire; 2. modification du Code du travail

- *déposé le 20 août 2010; rapporteur à désigner*
- *figure à l'ordre du jour de la réunion du 23 septembre 2010 pour une présentation générale*

b) Propositions de loi

Extrait du Règlement de la Chambre des Députés

Art. 56.- Chaque député a le droit de faire des propositions de loi.

Art. 57.- Le député qui veut faire une proposition de loi la signe et la dépose sur le bureau de la Chambre.

Art. 58.- (1) La Chambre décide de la recevabilité d'une proposition de loi sur proposition de la Conférence des Présidents. (2) Si la proposition de loi est déclarée recevable, elle est imprimée et distribuée. 23

Art. 59.- La proposition de loi est transmise au Gouvernement qui peut rendre un avis et elle est renvoyée par la Conférence des Présidents à une commission.

Art. 60.- La proposition de loi figure à l'ordre du jour d'une réunion de commission et ensuite d'une séance publique dans un délai de 6 mois après le dépôt.

Art. 61.- (1) La proposition de loi est présentée et discutée en séance publique quant à la poursuite de la procédure législative. (2) Le temps de parole est de 10 minutes pour l'auteur de la proposition de loi, pour le Gouvernement ainsi que pour chaque groupe politique et de 5 minutes pour chaque sensibilité politique.

Art. 62.- A l'issue de la discussion, la Chambre se prononce par un vote sur la poursuite de la procédure législative.

Art. 63.- (1) Si la Chambre se prononce en faveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi, celle-ci est renvoyée par la Conférence des Présidents pour examen à une commission conformément aux dispositions des alinéas 2 et 4 de l'article 55. La proposition de loi est également transmise au Conseil d'Etat et aux chambres professionnelles concernées pour avis. (2) Si la Chambre se prononce en défaveur de la poursuite de la procédure législative de la proposition de loi, celle-ci est classée sans suites.

Art. 64.- Ne peuvent être réintroduites au cours d'une même session les propositions que la Chambre a classées sans suites ou qu'elle n'a pas adoptées....

4979 Proposition de loi relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail - Auteur: M. Lucien Lux

- prise de position du Gouvernement du 4 novembre 2002; avis du CE du 15 novembre 2005
- figure à l'ordre du jour de la réunion du 23 septembre 2010

6086 Proposition de loi concernant des mesures à prendre contre les licenciements économiques abusifs - Auteur : M. André Hoffmann

- a été examinée au cours de la réunion du 20 mai 2010

II) Débats et sujets généraux

- Réforme de l'ADEM

- * Echange de vues avec M. le Ministre du Travail et de l'Emploi dans la réunion du 23 novembre 2005
- * présentation de l'audit OCDE dans la réunion du 1er février 2006
- * présentation du rapport d'activités 2005 de l'ADEM dans la réunion du 25 avril 2006
- * Echange de vues avec le Médiateur sur ses recommandations concernant l'ADEM dans la réunion du 14 novembre 2006
- * Présentation du rapport d'activités 2006 de l'ADEM dans la réunion du 20 mars 2007
- * Présentation de la réorganisation de l'ADEM en vue de l'application du projet 5611 dans la réunion du 3 juillet 2007.
- * Présentation de l'audit réalisé par l'OCDE le 25 septembre 2007
- * Visite de l'ADEM par la Commission du Travail et de l'Emploi le 13 janvier 2009
- * Rapport pour avis adopté par la Commission du Travail et de l'Emploi le 3 février 2009, suite au rapport d'activités du Médiateur (2007/2008) – doc.parl. 5998-1
- * Projet de réforme en cours d'élaboration

III) Dossiers européens

- a) Le Ministre du Travail et de l'Emploi a régulièrement informé la commission sur l'état d'avancement des principaux dossiers européens, dont le plus important à l'heure actuelle est la proposition de directive modifiant la directive 2003/88/CE concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (question de l'opt-out).

Des réunions sur les dossiers européens ont eu lieu les 11 janvier 2006, les 6 et 28 mars 2006, les 13 et 20 juin 2006, le 19 septembre 2006, le 7 novembre 2006, le 30 janvier 2007, le 10 juillet 2007, le 12 février 2008, le 17 juin 2008, le 3 mars 2009, le 12 novembre 2009 et le 20 mai 2010.

*

- b) La Commission examine aussi régulièrement l'état d'avancement de la transposition des directives ressortissant de la compétence du Ministère du Travail et de l'Emploi. (voir *liste ci-dessous*)

*

Documents européens récents renvoyés à la Commission du Travail et de l'Emploi

COM (2010) 110

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS

Politique de cohésion: rapport stratégique 2010 sur la mise en œuvre des programmes 2007-2013

COM (2010) 135

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS

Programme de travail de la Commission pour 2010

Le moment d'agir

COM (2010) 106

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS

Révision de la directive sur le temps de travail

COM (2010) 2020

COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPE 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive

COM (2009) 639

COMMUNICATION DE LA COMMISSION - Messages clés du rapport L'emploi en Europe de 2009

Les documents COM ci-dessus énoncés ont été examinés au cours de la réunion du 20 mai 2010 et, à ce stade, n'ont pas donné lieu à observations particulières de la Commission du Travail et de l'Emploi

COM (2010) 379

Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi saisonnier

SEC(2010) 887: IMPACT ASSESSMENT

SEC(2010) 888 : RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

4979/06

N° 4979⁶

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROPOSITION DE LOI

**relative à la protection contre le harcèlement moral
à l'occasion des relations de travail**

* * *

REPRISE DE LA PROPOSITION DE LOI

**DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES
AU PREMIER MINISTRE, MINISTRE D'ETAT**

(24.4.2014)

Monsieur le Premier Ministre,

J'ai l'honneur de vous informer qu'en date du 27 mars 2014 et conformément à l'article 66.- (2) du Règlement de la Chambre des Députés Madame Taina Bofferding a repris en son nom la proposition de loi n° 4979 relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail, déposée par Monsieur Lucien Lux le 4 juillet 2002.

J'adresse copie de la présente à Monsieur Fernand Etgen, Ministre aux Relations avec le Parlement. Veuillez croire, Monsieur le Premier Ministre, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Mars DI BARTOLOMEO

CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

4979/07

N° 4979⁷

CHAMBRE DES DEPUTES

PROPOSITION DE LOI

**relative à la protection contre le harcèlement moral
à l'occasion des relations de travail**

* * *

**RETRAIT DU ROLE DES AFFAIRES
DE LA CHAMBRE DES DEPUTES**

**DEPECHE DU PRESIDENT A LA MINISTRE DELE-
GUEE AUPRES DU PREMIER MINISTRE, CHARGEE
DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT**

(30.11.2023)

Madame la Ministre déléguée,

J'ai l'honneur de vous informer, qu'en date du 30.11.2023 la proposition de loi relative à la protection contre le harcèlement moral à l'occasion des relations de travail – N°4979 a été retirée du rôle des affaires de la Chambre des Députés.

Veillez croire, Madame la Ministre déléguée, à l'assurance de ma très haute considération.

Le Président de la Chambre des Députés,
Claude WISELER

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau